

**AANGETEKEND**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA DEN HAAG

Deventer, 19 februari 2026

**Betreft:** Vole – beroep luchthavenbesluit Eelde  
**Ons kenmerk:** MB-0129  
**Uw kenmerk:** 202505958/1/R1  
**Advocaat:** Maaike Bekooy  
**E-mail:** m.bekooy@schoemaker.nu

Hoogedelgestreng college,

Hierbij vul ik namens de Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde (hierna: Vole) de gronden aan van het bij brief van 8 december 2025 ingestelde beroep op nader aan te voeren gronden tegen:

- het Luchthavenbesluit voor de luchthaven Eelde (hierna: **Luchthavenbesluit**) inclusief de daaraan ten grondslag gelegde m.e.r.-beoordeling; en
- de Regeling militair luchthavenverkeer op overige burgerluchthavens van nationale betekenis voor Eelde (hierna: **Regeling**).

Het beroep is onder bovenvermeld kenmerk bij uw Afdeling in behandeling.

Vole streeft er naar om de door omwonenden van de luchthaven ondervonden hinder, met name maar niet alleen wat betreft geluid en uitstoot van schadelijke stoffen, te verminderen, maar in ieder geval niet te laten toenemen. Met inachtneming van dit doel verzet Vole zich met haar beroep vooral tegen:

- de verruiming van de openingstijden in de nachtperiode;
- de grenswaarden en regels die de omwonenden onvoldoende beschermen tegen de overlast; en
- het onbeperkte medegebruik van de luchthaven voor militair luchtverkeer.

Hierna worden de beroepsgronden aangevoerd. De beroepsgronden betreffen met name, maar niet uitsluitend, de volgende onderwerpen:

- Verruiming openingstijden in de nachtperiode (hoofdstuk 1)
- Flexibel gebruik geluidgrenswaarden onvoldoende begrensd (hoofdstuk 2)
- Onvoldoende 'noodzakelijke' additionele grenswaarden en regels geluidbelasting (hoofdstuk 3)
- Geluidbelasting taxiën en proefdraaien voor de start ten onrechte niet betrokken bij grenswaarden en regels geluidbelasting (hoofdstuk 4)
- (Overige) Gebreken in regels Luchthavenbesluit (hoofdstuk 6)

Keizerstraat 19 T 0570 61 30 15  
7411 HD Deventer info@schoemaker.nu [www.schoemaker.nu](http://www.schoemaker.nu)



In hoofdstuk 7 betwist Vole de Regeling. Hiermee beoogt zij dat de hiervoor genoemde (geluid)overlast die de omgeving van de luchthaven ondervindt door onbepaald militair gebruik van de luchthaven wordt voorkomen. In hoofdstuk 8 wordt afgesloten met het verzoek om het Luchthavenbesluit en de Regeling te vernietigen.

## 1. Verruiming openingstijden in nachtperiode

### 1.1 Inleiding

Het Luchthavenbesluit voorziet in een verruiming van de openingstijden van de luchthaven voor het luchthavenluchtverkeer. Vole verzet zich tegen de verruiming van de openingstijden in de meest kwetsbare periode van een etmaal, de nacht.

De nieuwe openingstijden zijn opgenomen in de artikelen 5 en 20 van het Luchthavenbesluit. Daarin wordt aangegeven waarbinnen door startend en landend luchthavenluchtverkeer gebruik mag worden gemaakt van de luchthaven. Artikel 5 luidt (citaat):

#### *“Artikel 5. Regels voor de geluidbelasting*

*1. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven is enkel toegestaan op maandag tot en met vrijdag in de periode van 06.30 uur tot 00.00 uur, en op zaterdag, zondag en officiële feestdagen in de periode van 07.30 uur tot 00.00 uur.*

*2. Onverminderd het eerste lid is het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven tussen 23.00 uur en 00.00 uur enkel toegestaan voor handelsverkeer en positievluchten, met uitzondering van verkeersvluchten van luchtvaartmaatschappijen die exclusief open staan voor vracht of post.*

*(...)”*

Deze openingstijden worden aan het einde van de nachtperiode nog verder verruimd in artikel 20 van het Luchthavenbesluit. Dit artikel luidt (citaat):

#### *“Artikel 20. Wijziging artikel 5*

*Met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt artikel 5 als volgt gewijzigd:*

*a. In het eerste lid wordt «in de periode van 06.30 uur tot 00.00 uur» vervangen door «in de periode van 06.00 uur tot 00.00 uur».*

*b. In het tweede lid wordt na «het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven» ingevoegd «tussen 06.00 uur en 06.30 uur en».”*

De oude openingstijden in de vervangen Omzettingsregeling luchthaven Eelde<sup>1</sup> (hierna: **Omzettingsregeling**) waren minder ruim. Die openingstijden stonden in artikel 4, lid 1 van de Omzettingsregeling (citaat):

*“1. Het gebruik of doen gebruiken van de luchthaven is niet toegestaan:*

*a. van maandag tot en met vrijdag in de periode van 23.00 tot 06.30 uur: banen 23-05 (...);*

*b. op zaterdagen, zondagen en officiële feestdagen in de periode van 23.00 tot 07.30 uur: banen 23-05 (...); (...)”*

---

<sup>1</sup> Staatscourant 2012, nr. 14093



Hieruit blijkt dat de openingstijden voor handelsverkeer en positievluchten voor alle dagen van de week aan het begin van de nachtperiode zijn verruimd met één uur en aan het eind van de nachtperiode met een half uur behoudens in het weekend en tijdens feestdagen.

Hieraan wordt toegevoegd dat uit de artikelsgewijze toelichting in de NvT op artikel 5 blijkt dat de openingstijden in de nachtperiode zelfs *onbepaald* zijn, omdat de activiteiten taxiën en proefdraaien voor de start van het luchthavenluchtverkeer na 00.00 en vóór 06.30/06.00 uur zijn toegestaan (citaat):<sup>2</sup>

*“(…) Het starten en landen met een luchtvaartuig op de luchthaven buiten de in dit artikel aangegeven openingstijden is derhalve verboden.*

*Met het eerste lid wordt geregeld dat het daadwerkelijk starten en landen van een luchtvaartuig binnen de genoemde openingstijden moet plaatsvinden. Handelingen op de grond kort voor de start en kort na afloop van de landing mogen ook daarbuiten plaatsvinden indien de luchtverkeersleiding op die momenten luchtverkeersdiensten kan verlenen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om activiteiten als het uitzetten van de motoren of het taxiën van en naar de terminal (Onderstreping: MB). (…)”*

De nieuwe openingstijden betekenen op doordeweekse dagen anderhalf uur en in het weekend en op nationale feestdagen één uur langer geluidsoverlast in de meest kwetsbare periode van een etmaal (nacht) voor de omwonenden. Dit is voor Vole volstrekt onaanvaardbaar. Hierna wordt daartegen aangevoerd:

- Verruiming openingstijden nachtperiode flagrant in strijd met het beleid in de Luchtvaartnota 2020 – 2050 (hierna: **Luchtvaartnota**)
- Ontbreken evenwichtige belangenafweging voor afwijken Luchtvaartnota

## **1.2 Verruiming openingstijden in nachtperiode *flagrant* in strijd met Luchtvaartnota 2020 - 2050**

### **1.2.1 Inleiding**

Het verruimen van de openingstijden van de luchthaven in de nachtperiode is in strijd met het door het Kabinet vastgestelde luchtvaartbeleid in de Luchtvaartnota. Het Kabinet heeft de Luchtvaartnota op 20 november 2020 vastgesteld en op 23 november 2023 gepubliceerd in de Staatscourant.<sup>3</sup> De Luchtvaartnota kwalificeert derhalve als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent ingevolge artikel 4:84 Awb dat in beginsel overeenkomstig deze beleidsregel moet worden gehandeld. Relevant is om er in dit verband op te wijzen dat het Kabinet in paragraaf 10.6 van de Luchtvaartnota expliciet heeft uitgesloten dat van de beleidsregel kan worden afgeweken (citaat):

#### **“10.6 Juridische status**

*De Luchtvaartnota bevat de strategisch visie van het kabinet op de Nederlandse luchtvaart, (...) De Luchtvaartnota biedt kaders voor toekomstige plannen en projecten. De Luchtvaartnota geeft helderheid over de rol die de Rijksoverheid voor zichzelf ziet en is bindend voor de Rijksoverheid en geeft richting voor andere betrokkenen bij het luchtvaartbeleid.”*

Het bepaalde in de Luchtvaartnota is dus ook bindend voor de minister.

---

<sup>2</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 117 en 118

<sup>3</sup> Staatscourant 2020, 58975



De minister heeft de Luchtvaartnota bij Kamerbrief van 20 november 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>4</sup> De minister benadrukt daarbij dat het luchtvaartbeleid ‘heldere regels en voorwaarden’ bevat voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart (citaat):

*“Met de Luchtvaartnota 2020 – 2050 zet het kabinet een nieuwe koers uit naar een veilige en duurzame luchtvaartsector die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld, met heldere regels en voorwaarden voor de ontwikkeling van de civiele luchtvaart (Onderstreping: MB).”*

Die ‘heldere regels en voorwaarden’ zijn per hoofdstuk en onderwerp in de Luchtvaartnota vastgesteld in de zogenoemde ‘Belangrijke beslissingen’. De verruiming van de openingstijden in het Luchthavenbesluit is in strijd met ten minste twee ‘belangrijke beslissingen’ uit hoofdstuk 4 en één ‘belangrijke beslissing’ uit hoofdstuk 6:

- geen nachtvluchten en geen verschuiving van vluchten naar de randen van de nacht;
- een ontwikkeling van een luchthaven is alleen toegestaan, indien dat leidt tot een afname van de geluidhinder en uitstoot van schadelijke stoffen; en
- regionaal draagvlak vereist voor ontwikkeling burgerluchthavens van nationale betekenis.

Deze strijdigheden worden hierna toegelicht.

### **1.2.2 ‘Belangrijke beslissing’: Geen nachtvluchten en geen verschuiving vluchten naar randen van de nacht**

Hoofdstuk 4 van de Luchtvaartnota ziet op een ‘gezonde en aantrekkelijke leefomgeving’ rond luchthavens. Het uitgangspunt hierbij is (citaat):<sup>5</sup>

*“(…) Daarom is het belangrijk dat geluidshinder en de uitstoot van schadelijke stoffen, zoals ultrafijnstof, door vliegtuigmotoren vermindert en de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthavens verbetert. Het kabinet wil de burgerluchtvaart, zo mogelijk, net als andere sectoren behandelen. Met bijbehorende verplichtingen en beperkingen. Met grenzen die, naast veiligheid en klimaat, ook rekening houden met de gezondheid en de hinder voor mensen en verstoring van de natuur (Onderstrepingen: MB). (…)”*

Voor de uitvoering van dit uitgangspunt heeft het Kabinet acht ‘belangrijke beslissingen’ vastgesteld. Eén van die beslissingen luidt (citaat):<sup>6</sup>

*“Belangrijke beslissingen  
(…)*

*3. Minder nachtvluchten tussen 23.00 en 7.00 uur zonder verschuiving naar de randen van de nacht (22.00-23.00 en 7.00-8.00 uur). De Rijksoverheid onderzoekt de economische effecten, in welk tempo de nachtvluchten kunnen afnemen en tot welk aantal dit kan.”*

Deze ‘belangrijke beslissing’ is nader gemotiveerd in paragraaf 4.2.4 van de Luchtvaartnota (citaat):<sup>7</sup>

*“Minder nachtvluchten*

*Vliegtuiglawaai in de nacht kan de slaap verstoren en leiden tot gezondheidsklachten. Daarom vermindert de rijksoverheid het aantal nachtvluchten tussen 23.00 en 7.00 uur. Meer hinder in de randen van de nacht door verschuiving van nachtvluchten zal niet worden toegestaan.*

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31 936, nr. 820

<sup>5</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 47

<sup>6</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 47

<sup>7</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 51 en 52



(...)

*In de regionale verkenningen ten behoeve van de vaststelling van luchthavenbesluiten voor de regionale luchthavens van nationale betekenis zal worden verkend hoe bij de regionale luchthavens het aantal nachtvluchten kan worden verminderd. Gezien de verschillen in de openingstijden vraagt dit om maatwerkafspraken per luchthaven. Daarbij dient opgemerkt te worden dat juist de randen van de nacht bedrijfseconomisch van belang zijn voor deze luchthavens. Voor Eindhoven Airport zijn inmiddels afspraken gemaakt en vastgelegd in de medegebruiksvergunning. Voor Eindhoven Airport is besloten dat er geen geplande vluchten na 23:00 uur meer plaats mogen vinden. Rotterdam The Hague Airport blijft de uitwijkplek voor vliegtuigen die niet op Schiphol kunnen landen maar de eisen daarvoor zullen strenger en vastgelegd worden in een nieuwe extensieregeling. Voor de lange termijn wil de Rijksoverheid naar zoveel mogelijk gestandaardiseerde gebruiksregelingen voor alle regionale luchthavens, passend bij het profiel van die luchthavens (Onderstrepingen: MB)."*

Het beleid van de Regering is dus gericht op het verminderen van nachtvluchten omdat vliegtuiglawaai in de nacht kan leiden tot het verstoren van slaap en gezondheidsklachten. Gelet op deze door de minister gekwalificeerde 'belangrijke beslissing' had de minister volgens Vole de oorspronkelijke openingstijd aan het eind van de nachtperiode van 06.30 uur moeten verschuiven naar (ten minste) de aanvang van de dagperiode om 07.00 uur.

Voorts is de verruiming van de openingstijden van 23.00 uur in de avondperiode tot 00.00 uur in (het begin van) de nachtperiode, van 06.30 uur naar 06.00 uur (aan het eind) in de nachtperiode en het toestaan van taxiën en proefdraaien voor de start buiten de openingstijden in de nachtperiode in strijd met onderhavige 'belangrijke beslissing'. Het beleid is gericht op het verminderen van het aantal vluchten in de nachtperiode. Het laat geen nieuwe en/of meer vluchten in de nacht toe. De nieuwe openingstijden in de nacht zijn derhalve flagrant in strijd met onderhavige 'belangrijke beslissing'.

Opmerking verdient hierbij dat taxiën en proefdraaien voor de start een onderdeel is van een vlucht. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 1.4.

Tot slot is het verruimen van vluchten in de nacht ook in strijd met het streven naar uniforme openingstijden voor de luchthavens van nationale betekenis. Op geen van die luchthavens (Rotterdam, Lelystad, Maastricht) (art. 8.1, lid 1 en 3 Wlv) zijn nachtvluchten toegestaan na 23.00 uur. Het toestaan van de openingstijd tot 00.00 uur schiept dus een precedent waarop de overige luchthavens zich kunnen gaan beroepen en dient derhalve te worden voorkomen.

Voorts zijn alleen op de luchthaven Lelystad (en Maastricht) nog vluchten aan het eind van de nachtperiode toegestaan voor 07.00 uur. De Omzettingsregeling voor de luchthaven Maastricht voorziet weliswaar nog in vluchten voor 07.00 uur, maar de luchthaven heeft toegezegd geen nachtvluchten meer te faciliteren. Bovendien heeft de luchthaven Maastricht in de recent ingediende aanvraag om een luchthavenbesluit van 7 januari 2026 de openingstijden beperkt tot 07.00 – 23.00 uur.

In het kader van het streven naar uniforme openingstijden voor luchthavens van nationale betekenis brengt dit met zich dat de 'belangrijke beslissing' in onderhavige situatie niet anders kan worden toegepast dan dat de nachtvluchten aan het eind van de nachtperiode wordt afgeschaald tot op z'n minst 07.00 uur en dat nachtvluchten aan het begin van de nachtperiode verboden blijven.

Voor de openingstijden van de burgerluchthavens van nationale betekenis wordt verwezen naar:



- Omzettingsregeling luchthaven Rotterdam The Hague Airport: 07.00 tot 23.00 uur (art. 4, lid 1)<sup>8</sup>
- Omzettingsregeling luchthaven Maastricht: 06.00 – 23.00 uur (art. 4, lid 1)<sup>9</sup>.
- Luchthavenbesluit Lelystad Airport: 06.00 – 23.00 uur (art. 4, lid 1)<sup>10</sup>

Uit het vorenstaande blijkt dat de verruiming van de openingstijden van:

- 23.00 uur naar 00.00 uur;
- 6.30 uur naar 6.00 uur op doordeweekse dagen: en
- buiten deze tijden taxiën en proefdraaien voor de start,

flagrant in strijd is met de ‘belangrijke beslissing’ dat nieuwe nachtvluchten niet worden toegestaan en dat bestaande nachtvluchten worden afgeschaald.

### **1.2.3 ‘Belangrijke beslissing’: afname van de negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart als voorwaarde voor ontwikkeling luchthaven**

Een andere ‘belangrijke beslissing’ voor de verwezenlijking van het uitgangspunt van ‘een gezonde, aantrekkelijke leefomgeving’ rond een luchthaven uit hoofdstuk 4 van de Luchtvaartnota luidt (citaat):<sup>11</sup>

*“Belangrijke beslissingen*

1. *De Rijksoverheid stuurt op afname van de negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart als voorwaarde voor de toekomstige groei van de burgerluchtvaart. Hierbij gaat het om geluidshinder en de gezondheidseffecten door de uitstoot van schadelijke stoffen.”*

Deze ‘belangrijke beslissing’ is nader gemotiveerd in paragraaf 4.1 van de Luchtvaartnota (citaat):<sup>12</sup>

#### **“4.1 Afname negatieve gezondheidseffecten**

*Het Rijk stelt als doel de negatieve gezondheidseffecten door de luchtvaart te verminderen. Hierbij gaat het om geluidsbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen voor mens en klimaat. Het RIVM onderzoekt hoe schadelijk ultrafijnstof is voor de mens. Ook mag de luchtvaart geen significant negatieve effecten hebben op de natuur (Natura 2000), waarvoor vooral stikstof en verstoring relevant zijn.*

*Alleen door de uitstoot van geluid en schadelijke stoffen aantoonbaar te verminderen, kan de burgerluchtvaart groeien. Dit stimuleert innovatie en het gebruik van stille en schone toestellen. De Rijksoverheid wil de kwaliteit van de leefomgeving rond luchthavens verbeteren.”*

Het verruimen van de openingstijden voorziet in een ontwikkeling van de luchthaven. Hierdoor wordt voorzien in een groei naar 350.000 passagiers per gebruiksjaar.<sup>13</sup> Op grond van onderhavige ‘belangrijke beslissing’ is die ontwikkeling alleen toegestaan, indien wordt voorzien in een afname van zowel de geluidsbelasting als de uitstoot van schadelijke stoffen. Hieraan wordt niet voldaan.

---

<sup>8</sup> Staatscourant 2013, nr. 11153

<sup>9</sup> Staatscourant 2013, nr. 35008

<sup>10</sup> Staatsblad 2015, 130

<sup>11</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 47

<sup>12</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 48

<sup>13</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 60 en 61



Dit blijkt alleen al uit het feit dat de Lnight-contouren worden vergroot ten opzichte van de Omzettingsregeling. Zie paragraaf 5.3.4 'Geluidbelasting gedurende de nacht (Lnight)' – voor zover hier van belang - in de NvT (citaat):<sup>14</sup>

*“De voorgenomen situatie levert grotere contouren qua oppervlaktes op dan de referentiesituatie (zie tabel 4). (...) Er is met name een toename van het contour-oppervlak in het zuidwesten.*

**Tabel 4: oppervlaktes Lnight contouren in referentiesituatie en bij voorgenomen gebruik (brekend met NRM)**

<b>Geluidbelasting</b>	<b>Referentiesituatie</b>	<b>Voorgenomen gebruik</b>
48 Lnight	0,43 km <sup>2</sup>	1,27 km <sup>2</sup>
40 Lnight	1,64 km <sup>2</sup>	4,33 km <sup>2</sup>

*Het aantal woningen binnen de Lnight-contouren laat een geringe toename zien. Die wordt veroorzaakt doordat de Lnight-contouren van de voorgenomen situatie groter zijn dan de referentiesituatie door het extra verkeer in deze periode. In de mer-beoordelingsnotitie is aangegeven dat er geen effecten zijn op het aantal ernstig slaapverstoorden (zie tabel 5).*

**Tabel 5: Aantal bestaande woningen en ernstig slaapverstoorden (ESV) in referentiesituatie en bij voorgenomen gebruik.**

<b>Blotstelling</b>	<b>Referentiesituatie</b>		<b>Voorgenomen gebruik</b>	
	<i>Woningen</i>	<i>ESV</i>	<i>Woningen</i>	<i>ESV</i>
(...)				
40 Lnight	0	0	30	0

”

Sinds 30 juli 2024 wordt de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer ingevolge de Regeling burgerluchthavens niet meer berekend met het NRM, maar met de nieuwe rekenmethode in Doc 29. De geldende rekenmethode Doc29 voorspelt volgens de wetgever de geluidoverdracht van de bron (het vliegtuig) naar de ontvanger beter dan het NRM en daarom is die oude rekenmethode vervangen (citaat):<sup>15</sup>

*“De nieuwe bepalingmethoden zijn voor vliegtuigen Doc 29 regionaal5 en voor helikopters de methode NORAH6. De bepalingmethoden Doc 29 regionaal en NORAH geven gezamenlijk een representatiever beeld van de geluidbelasting dan de voorheen voorgeschreven methode van het Nederlands Rekenmodel (NRM).”*

Vanwege de verplichting om de geluidbelasting voor onderhavig Luchthavenbesluit te berekenen met Doc29 is tabel 4 in paragraaf 5.3.7 in de NvT in tabel 9 aangevuld met de oppervlakten die volgens de geldende rekenmethode Doc29 binnen de Lnight-contouren liggen (citaat):<sup>16</sup>

**“Tabel 9: Oppervlaktes Lnight-contouren voorgenomen gebruik berekend met NRM en voorgenomen gebruik berekend met Doc29/NORAH**

<sup>14</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 71

<sup>15</sup> Staatscourant 2024, nr. 20225, p. 31

<sup>16</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 73



<b>Geluidbelasting</b>	<b>Voorgenomen gebruik NRM</b>	<b>Voorgenomen gebruik Doc29/NORAH</b>
48 Lnight	1,27 km <sup>2</sup>	1,07 km <sup>2</sup>
40 Lnight	4,33 km <sup>2</sup>	4,95 km <sup>2</sup>

“

Hieruit blijkt dat de oppervlakte van de 40 Lnight-contour ruim drie keer zo groot is als in de referentiesituatie en dat de oppervlakte van de 48 Lnight-contour ruim twee keer zo groot is als in de referentiesituatie. Hierdoor komen in ieder geval 30 woningen of meer binnen 40 Lnight-contour te liggen. Alleen deze verruiming van de geluidbelasting betekent dus al dat er sprake is van strijd met de ‘belangrijke beslissing’ dat een ontwikkeling alleen is toegestaan, indien daar een afname van de geluidhinder tegen overstaat.

Opmerking verdient hierbij dat uit de m.e.r.-beoordeling blijkt dat het aantal woningen binnen de Lnight-contouren is afgerond op tientallen en derhalve niet het reëel aantal woningen weergeeft.<sup>17</sup> Dit is volgens Vole bezwaarlijk omdat de met de rekenmethode Doc29 berekende oppervlakte van de 40 Lnight-contour substantieel groter is dan die met de rekenmethode NRM.

Hieraan wordt toegevoegd dat de minister zich bij herhaling in de NvT op het standpunt stelt dat de geluidbelasting voor de (direct) omwonenden niet toeneemt in vergelijking met de Omzettingsregeling en dat de geluidsbelasting zelfs ‘in het algemeen leidt tot een lagere geluidbelasting in de omgeving ten opzicht van de referentiesituatie’<sup>18</sup>. Uitdrukkelijke vermelding verdient hierbij dat dit slechts een conclusie is die is gebaseerd op berekeningen. Dit laat onverlet dat de feitelijke milieuhinder voor de (direct) omwonenden alleen al in de nachtperiode fors toeneemt door o.a.:

- toename van het aantal vliegbewegingen groot luchtverkeer in de nachtperiode met bijna 100 per gebruiksjaar (149 – 52 ).<sup>19</sup> Het is evident dat elke extra vliegbeweging, los van de geluidbelasting, feitelijk al hinder oplevert. Vliegtuigen zijn niet stil;
- toename van het aantal vliegbewegingen maatschappelijk verkeer met 2.423 (= 3.823 – 1.400) per gebruiksjaar (art. 4, lid 2 jo art. 5, lid 3 Luchthavenbesluit).

Hieraan voegt Vole toe dat de conclusie van de minister, dat ‘het voorgenomen gebruik over het algemeen leidt tot een lagere geluidbelasting in de omgeving ten opzichte van de referentiesituatie’ in ieder geval niet kan worden gedragen door ‘zijn’ vergelijking tussen de geluidgrenswaarden in de handhavingspunten bij de baankoppen tussen de oude en de nieuwe situatie (citaat):<sup>20</sup>

“Bij de beide baankoppen zijn de waarden in de voorgenomen situatie lager dan in de referentiesituatie. (...)”

**Tabel 6: Vergelijking geluidbelasting in handhavingspunten in referentiesituatie en voorgenomen gebruik (berekend met NRM)**

<b>Handhavingspunt</b>	<b>X- coördinaat</b>	<b>Y-coördinaat</b>	<b>Referentie</b>	<b>Voorgenomen gebruik</b>
HH_05	(...)	(...)	65,07 Lden	62,22 Lden
HH-23	(...)	(...)	70,82 Lden	68,97 Lden

<sup>17</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde, tabellen 7 t/m 9 van 18 juli 2024

<sup>18</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 75

<sup>19</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024 opgesteld door Adecs, p. 28

<sup>20</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 71



Dit is een onjuiste vergelijking en derhalve ook een onjuiste conclusie. De in de handhavingspunten opgenomen grenswaarden in artikel 4, lid 1 Luchthavenbesluit en in de legenda op de kaart in bijlage 1 zijn berekend en bepaald met de geldende rekenmethode Doc29. De minister had dus de volgende tabel in de NvT moeten opnemen:

**Tabel: Vergelijking geluidbelasting in handhavingspunten in referentiesituatie en voorgenomen gebruik (berekend met Doc29)**

<b>Handhavingspunt</b>	<b>X- coördinaat</b>	<b>Y-coördinaat</b>	<b>Referentie</b>	<b>Voorgenomen gebruik</b>
HH_05	(...)	(...)	65,07 Lden	65,96 Lden
HH_23	(...)	(...)	70,82 Lden	66,53 Len

Hieruit blijkt dat de geluidgrenswaarde in het handhavingspunt 05 – anders dan de minister stelt - niet lager is dan in de referentiesituatie, maar daarentegen hoger. Voorts zijn bij de berekening van de geluidgrenswaarden in de handhavingspunten 05 en 23 voor het Luchthavenbesluit de maatschappelijke vluchten niet betrokken, terwijl die vluchten wel waren betrokken bij de berekening van de oude grenswaarden in de Omzettingsregeling.<sup>21</sup> Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4 Alleen al gelet hierop is het twijfelachtig of de conclusie van de minister dat de geluidbelasting netto afneemt juist is.

#### **1.2.4 ‘Belangrijke beslissing’: vereiste van draagvlak in regio voor ontwikkeling van een regionale luchthaven**

Hoofdstuk 6 van de Luchtvaartnota ziet op een ‘integrale mobiliteitsbenadering en capaciteit’. Het uitgangspunt hierbij is, beheerste groei in de regio voor het behoud van welvaart en welzijn (citaat):<sup>22</sup>

*“Voor een toekomstbestendige sector is beheerste groei, met zorg voor klimaat, milieu en leefbaarheid, de sleutel naar de toekomst. Zo komen ook de investeringen binnen bereik die nodig zijn om de luchtvaart duurzamer en beter te maken, zodat de sector aan onze welvaart en ons welzijn kan blijven bijdragen.”*

Voor de uitvoering van dit uitgangspunt heeft het Kabinet zes ‘Belangrijke beslissingen’ bepaald. Eén van die beslissingen luidt (citaat):<sup>23</sup>

*“Belangrijke beslissingen*

*(...)*

*5. (...) De ontwikkeling van regionale luchthavens moet passen binnen de regio’s waarin de luchthavens liggen. Voor die ontwikkeling moet draagvlak in de regio zijn.*

*(...)”*

Met ‘regionale luchthavens’ wordt in deze ‘belangrijke beslissing’ bedoeld de burgerluchthavens van nationale betekenis waarvoor de minister het bevoegd gezag is. De minister heeft de voorwaarden van deze ‘belangrijke beslissing’ bij brief van 31 januari 2023 aan de luchthaven nader geconcretiseerd.<sup>24</sup> In die brief stelt de minister de volgende randvoorwaarde – voor zover hier van belang – aan het draagvlak voor een verruiming van de openingstijden:<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 71

<sup>22</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 70

<sup>23</sup> Luchtvaartnota 2020-2050, p. 71

<sup>24</sup> Brief minister IenW van 31 januari 2023 met kenmerk IENW/BSK-2023/25460

<sup>25</sup> Brief minister van 15 januari 2024 met kenmerk IENW/BSK-2024/5201



“1. Er moet draagvlak zijn vanuit provincies en de omgeving van de luchthaven (Onderstreping: MB); (...)”

Weliswaar heeft de luchthaven een draagvlakonderzoek laten uitvoeren en stelt zij in de aanvraag voor het luchthavenbesluit dat daaruit blijkt dat “er meer dan voldoende draagvlak bestaat”<sup>26</sup>, maar dat onderzoek voldoet niet aan de hiervoor geciteerde voorwaarde. Er bestaat in de omgeving van de luchthaven geen draagvlak voor de verruiming van de openingstijden.

De luchthaven heeft bij de aanvraag voor het luchthavenbesluit het ‘Participatieverslag regionale verkenning’ van mei 2024 overgelegd. Een onderdeel van dit verslag is het door Kantar Public opgestelde rapport ‘Draagvlakonderzoek Groningen Airport Eelde’, versie 1.1, van juni 2024. Hierin zijn de resultaten van de in de periode van 18 t/m 25 januari 2023 gehouden online enquête verwerkt.

In het oorspronkelijke rapport<sup>27</sup> had Kantar niet de juiste postcodegebieden betrokken van de direct omwonenden van de luchthaven die effecten ondervinden van de verruiming van de openingstijden. Van de 1.076 respondenten die deelnamen aan de enquête kwamen slechts 154 uit de directe omgeving. Het betrokken postcodegebied uit de directe omgeving betrof een groot gebied ten zuidoosten van de start- en landingsbaan.<sup>28</sup> Dit gebied is niet afgestemd op de door Adecs in de m.e.r.-beoordelingsnotitie betrokken Lnight-contouren en de potentieel ernstig slaapverstoorden<sup>29</sup> en komt daar ook niet mee overeen.

Tijdens de CRO-vergadering van 18 januari 2024 is de reikwijdte van het draagvlakonderzoek voor de directe omgeving bekritiseerd. Het gebied ten zuidoosten van de start- en landingsbaan is niet voldoende representatief voor de omwonenden die de meeste effecten ondervinden van de nachtvluchten. Naar aanleiding hiervan heeft een delegatie van omwonenden op 16 mei 2024 een overleg gehad met de luchthaven. Tijdens het overleg erkende de luchthaven - blijkens haar besprekingsverslag - dat Kantar verkeerde postcodegebieden in het draagvlak heeft betrokken van de directe omgeving (**bijlage 1**) (citaat):

*“Tijdens het gesprek is de herindeling van de postcodegebieden besproken. De gebieden die als rood waren gemarkeerd in het kaartje van het Kantar rapport hadden in het rapport ook als ‘directe omgeving’ moeten worden meegenomen. Er heeft in de communicatie tussen de luchthaven en Kantar helaas een verschuiving in het kaartje plaatsgevonden. Dit wordt alsnog ‘gerepareerd’ door de postcodegebieden op een andere manier in te delen. (...)”*

Naar aanleiding van de toezegging van de luchthaven dat de fout wordt gerepareerd, heeft er geen nieuw enquête plaatsgevonden onder de relevante omwonenden (potentiële slaapgestoorden). Volstaan is met een herschikking van de data van de in januari 2023 uitgevoerde enquête. In het onderzoeksrapport vermeldt Kantar hierover op p. 7 (citaat):

*“(...) Op basis hiervan heeft Groningen Airport Eelde aan Kantar Public gevraagd tot aanpassing van de onderzoeksresultaten in deze versie 1.1 van de rapportage. Daarbij zijn de kaarten van de vliegroutes en het circuit uit de gepubliceerde Aeronautical Information Publication gehanteerd. De nieuwe postcodes voor de ‘directe omgeving’ bevatten naast de aan- en uitvliegroute daarom nu ook het circuit. Ten opzichte van de initiële postcodes voor de ‘directe omgeving’ zijn 9 te zuidelijke postcodes weggelaten, en 21 extra*

<sup>26</sup> Aanvraag luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024, p. 9

<sup>27</sup> Rapport ‘Draagvlakonderzoek Groningen Airport Eelde’ van februari 2023 van Kantar

<sup>28</sup> Zie bijlage 2 bij het rapport ‘Draagvlakonderzoek Groningen Airport Eelde’ van februari 2023 van Kantar

<sup>29</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde’ van 18 juli 2024



toegevoegd. De vertegenwoordiging van de 'directe omgeving' is daarmee in geografische zin breder geworden."

De herschikking van de data heeft er blijkens het aangepaste rapport van Kantar toe geleid dat van de 1.076 respondenten die in januari 2023 hebben deelgenomen aan de enquête 109 afkomstig zijn uit de directe omgeving.<sup>30</sup> Dit waren er bij het oorspronkelijk onderzoek nog 154. De 'reparatie' leidt volgens Vole nog steeds niet tot het op representatieve wijze betrekken van de mening van de van potentieel ernstig slaapverstoorden in het draagvlakonderzoek. Los van het feit dat in het aangepaste onderzoeksrapport nog steeds het gebied van de potentieel ernstig slaapverstoorden niet is bepaald, bevat de reparatie in ieder geval twee gebreken:

- door de herschikking van het aantal postcodegebieden voor de directe omgeving (oorspronkelijke postcodegebieden – 9 postcodegebieden + 21 extra postcodegebieden) bevat de nieuwe directe omgeving nog steeds teveel niet-relevante postcodegebieden en derhalve reacties die niet afkomstig zijn van de potentieel ernstig slaapverstoorden. Zie de kaart van de postcodegebieden uit het onderzoeksrapport van Enneüs van het relevante onderzoeksgebied van de directe omgeving die zijn geprojecteerd op de kaart van de omgeving in bijlage 2 bij het gerepareerde rapport van Kantar van juni 2024 (**bijlage 2**);
- er is sprake van een groot verschil in het aantal respondenten uit de directe omgeving in het oorspronkelijke onderzoek van Kantar ten opzichte van het 'gerepareerde' onderzoeksrapport van Kantar. In het oorspronkelijke rapport zijn in de betrokken postcodegebieden van de directe omgeving gemiddeld 8,6 respondenten per postcodegebied geïnterviewd en in de postcodegebieden van de ruimere omgeving gemiddeld 1,3 respondenten per postcodegebied. Door de herschikking van de postcodegebieden voor de directe omgeving is die samengesteld uit een mix van postcodegebieden met relatief veel respondenten (uit de directe omgeving van het eerste rapport) en postcodegebieden met relatief weinig respondenten (uit de ruimere omgeving van het eerste rapport). Hierdoor is volgens Vole totaalbeeld scheefgetrokken en zijn de respondenten niet meer representatief voor de directe omgeving. Het is onduidelijk of Kantar hiermee rekening heeft gehouden in de wegingsfactor van de uiteenlopende reacties.

Alleen in zoverre is het draagvlakonderzoek al onzorgvuldig uitgevoerd. Het draagvlakonderzoek toont niet aan dat wordt voldaan aan de door de minister gestelde voorwaarde dat er sprake moet zijn van draagvlak onder de omwonenden voor verruiming van de openingstijden.

Gelet hierop had de minister niet in redelijkheid op grond van het draagvlakonderzoek van Kantar tot de conclusie kunnen komen dat sprake is van een voldoende draagvlak. Hij heeft zich er onvoldoende van vergewist of het onderzoek naar wijze van totstandkoming zorgvuldig en naar inhoud inzichtelijk en concludent is. Het Luchthavenbesluit is in zoverre onvoldoende zorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:2 Awb. Het gevolg hiervan is dat het Luchthavenbesluit ook in strijd is met de door de minister aangescherpte 'belangrijke beslissing' uit de Luchtvaartnota ter zake van het bestaan van draagvlak voor de verruiming van de openingstijden.

Hieraan voegt Vole toe dat ook de onderzoeksopzet en de methodologie van het draagvlakonderzoek ontoereikend zijn voor een representatieve uitkomst van de resultaten van het onderzoek. Steun voor dit standpunt ontleent Vole aan de door mevrouw Prof. Dr. M.A.J. van Duijn gemaakte beoordeling van het onderzoeksrapport van Kantar. Van Duijn is hoogleraar Statistiek bij de Rijksuniversiteit Groningen. Van Duijn concludeert (**bijlage 3**) (conclusie):

---

<sup>30</sup> Rapport 'Draagvlakonderzoek Groningen Airport Eelde', versie 1.1, van juni 2024 van Kantar



*“De opzet en uitvoering van het onderzoek is in mijn ogen **methodologisch en statistisch onvoldoende** om er zwaarwegende conclusies over het draagvlak van luchthaven Eelde uit te kunnen trekken. De gebruikte steekproef is onevenwichtig, met een te klein aandeel van bewoners in de ‘directe omgeving’ om betrouwbare en zinvolle uitspraken te doen in vergelijking met de wijde omgeving. Er is geen informatie over de wijze van benadering van en verstrekte informatie aan respondenten. De opzet en inhoud van de vragenlijst is niet neutraal en vooral gericht op de positieve aspecten van de luchthaven met weinig aandacht voor de negatieve aspecten.”*

De heer Em Prof. C.A.J. Vlek, hoogleraar omgevingspsychologie RUG onderschrijft deze conclusie (**bijlage 4**).

Naar aanleiding van de bevindingen van deze hoogleraren en de vrees voor het ondervinden van ernstige geluidhinder van de nachtvluchten, hebben Vole, de Stichting Plaatselijk Belang Glimmen en de Dorpsvereniging Donderen onderzoeksbureau Enneüs verzocht om een onderzoek naar het draagvlak voor de verruiming van de openingstijden te laten verrichten die representatief is voor de potentieel ernstig slaapverstoorden. Het onderzoek is door Enneüs uitgevoerd in opdracht van de Stichting Plaatselijk Belang Glimmen en de Dorpsvereniging Donderen.

Enneüs heeft - anders dan Kantar - eerst bepaald welke groep van omwonenden behoren tot diegene die kwalificeren als potentieel ernstig slaapverstoorden ten gevolge van de verruimde openingstijden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de analyse van een akoestisch adviseur, de heer dr. P. Sijtsma (**bijlage 5**). Op bijgesloten kaart is de directe omgeving rond de luchthaven ingedeeld in gebieden waar de L<sub>Amax</sub> van één vliegtuigbeweging van een landend vliegtuig (B737-800) een geluidniveau heeft van:

- 55 – 65 dB(A)
- 65 – 75 dB(A)
- ≥ 75 dB(A)

Vervolgens is een conservatieve keuze gemaakt voor het onderzoeksgebied van Enneüs (directe omgeving) en aangesloten bij het gebied waarin de L<sub>Amax</sub> tijdens één landing van groot handelsverkeer van 75 dB(A) of meer. Het onderzoek laat zien dat er onder de inwoners die wonen in het gebied waar daadwerkelijk meer dan substantiële geluidsoverlast zal worden ondervonden van de nachtvluchten geen draagvlak bestaat voor de verruiming van de openingstijden (**bijlage 6**). Vole stelt zich op het standpunt dat Kantar in ieder geval dit onderzoeksgebied in haar rapport had moeten betrekken als ‘directe omgeving’ en niet het veel grotere onderzoeksgebied zoals aangeduid op de kaart in bijlage 2 bij het rapport van juni 2024.

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de conclusie van de luchthaven dat “*meer dan voldoende draagvlak bestaat*” voor verruiming van de openingstijden niet wordt gedragen door het draagvlakonderzoek.<sup>31</sup> Uit het draagvlakonderzoek blijkt niet dat er sprake is van een draagvlak onder de omwonenden van de luchthaven. Mitsdien wordt niet voldaan aan de voorwaarde die de minister aan de luchthaven heeft gesteld voor verruiming van de openingstijden. Dit betekent dat er sprake is van strijd met het beleidsuitgangspunt dat sprake moet zijn van draagvlak in de regio voor de uitbreiding van een regionale luchthaven.

### **1.2.5 Conclusie Luchthavenbesluit in strijd met Luchtvaartnota**

---

<sup>31</sup> Aanvraag luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024 , p. 9



Uit het vorenstaande blijkt dat het Luchthavenbesluit in strijd is met de Luchtvaartnota t.a.v. de volgende ‘belangrijke beslissingen’:

- niet toestaan van nieuwe nachtvluchten en taxiën en proefdraaien voor de start in de nacht, en het afschalen van bestaande nachtvluchten;
- afname van negatieve gezondheidseffecten door geluidshinder en uitstoot van schadelijke stoffen als voorwaarde voor verruiming openingstijden
- bestaan van draagvlak verruiming van de openingstijden voor nachtvluchten bij omwonenden.

Alleen al vanwege deze strijdigheid kan het Luchthavenbesluit in zoverre niet in stand blijven. Temeer niet omdat het uitgangspunt van het luchtvaartbeleid is dat daarvan niet kan worden afgeweken.

### **1.3 Onjuiste en onevenredige belangenafweging afwijken ‘belangrijke beslissing’ minder nachtvluchten en géén verschuiving vluchten naar de randen van de nacht**

#### **1.3.1 Inleiding**

Subsidiar voert Vole over de strijdigheid met de Luchtvaartnota aan dat de afwijking van de ‘belangrijke beslissingen’ niet wordt gedragen door een evenwichtige belangenafweging. De belangenafweging is blijkens het ‘Hoofdlijnenverslag op zienswijze en adviezen ontwerp Luchthavenbesluit voor luchthaven Eelde’<sup>32</sup> (hierna: **Hoofdlijnenverslag**) opgenomen in paragraaf 8.5 van de NvT. Vole signaleert dat paragraaf 8.5 een relatief grote inhoud heeft die haars inziens meer onderwerpen bevat dan uitsluitend de belangenafweging. Dit blijkt alleen al uit de titel van die paragraaf ‘Afweging en overweging van de verruiming van de openingstijden’. Het is Vole dan ook niet duidelijk welke belangen de minister exact tegen elkaar heeft afgewogen die een afwijking van onderhavige ‘belangrijke beslissingen’ (geen nieuwe nachtvluchten en afschalen bestaande nachtvluchten en ontbreken draagvlak omwonenden) uit de Luchtvaartnota rechtvaardigen.

Voor zover Vole paragraaf 8.5 uit de NvT begrijpt, zijn de volgende ‘belangen’ in ieder geval betrokken in die afweging (citaat):<sup>33</sup>

*“8.5 Afweging en overweging van de verruiming van de openingstijden*

*(...)*

*De verruiming van de openingstijden beïnvloedt de diverse belangen en belanghebbenden op verschillende manieren. De initiatiefnemer heeft aangetoond dat de verruiming van de openingstijd bedrijfseconomisch gezien een positief effect heeft. Uit de economische onderbouwing en de regionale verkenning blijkt dat de verruiming van de openingstijden een positieve impact heeft op de verbondenheid van Noord-Nederland. (...) Doordat er meerdere combinaties aan vluchten mogelijk zijn per luchtvaartmaatschappij per dag met de verruiming van de openingstijden en de initiatiefnemer aangeeft dat hierdoor 50.000 passagiers per jaar meer worden vervoerd, neemt de verbondenheid van Noord-Nederland toe ten opzichte van een situatie zonder verruiming van de openingstijden.*

*Ook is er bij een meerderheid van belanghebbenden in de regio, waaronder Provinciale Staten van de provincies Groningen en Drenthe en de meerderheid van de respondenten van het draagvlakonderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de initiatiefnemer, draagvlak voor het voornemen. Daarnaast blijkt uit de maatschappelijk-economische onderbouwing dat er sprake is van meerdere positieve economische effecten*

<sup>32</sup> Hoofdlijnenverslag, p. 39 en 40

<sup>33</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 93 e.v.



voor de regio. Verder zijn er geen (negatieve) effecten op het gebied van de veiligheid voorzien. Het voornemen past daarom bij de publieke belangen «veiligheid» en «verbondenheid» uit de Luchtvaartnota.

Daar tegenover staat dat een verruiming van de openingstijden niet in lijn ligt met het uitgangspunt uit de Luchtvaartnota om minder nacht vluchten (tussen 23.00 uur en 7.00 uur) te accommoderen. Uit de regionale verkenning blijkt dat er zorgen zijn over de verruimde openingstijden en het effect daarvan op nachtrust bij de direct omwonenden. Uit de mer-beoordelingsnotitie is naar voren gekomen dat het voorgenomen gebruik leidt tot een grotere Lnight-contour ten opzichte van de referentiesituatie. Uit de mer-beoordeling blijkt echter dat het berekend aantal ernstig slaapverstoorden gelijk blijft aan de referentiesituatie. Bovendien wordt de Lden-contour met het aangevraagde gebruik kleiner dan in de referentiesituatie en is sprake van minder ernstig gehinderden. Daarnaast zorgt de voorgenomen situatie over het algemeen voor een afname van de negatieve gezondheidseffecten ten opzichte van de referentiesituatie. Ter beperking van mogelijke hinder door vluchten in de verruimde openingstijden is in het Luchthavenbesluit expliciet bepaald dat vracht vluchten niet toegestaan zijn in deze periode. Verder zijn in het Luchthavenbesluit aanvullende handhavingpunten opgenomen om aanvullende bescherming aan omwonenden in de leefomgeving te bieden. Daarbij is rekening gehouden met woonbebouwing. Daarmee ontstaat zekerheid en een extra garantie voor een bredere omgeving voor de maximaal toegestane geluidbelasting op specifieke handhavingpunten rondom de luchthaven (zie nadere toelichting in paragraaf 8.6.2.1).

(...) Wanneer er in de toekomst meer verkeer in de nachtperiode (tussen 23.00 uur en 0.00 uur) plaatsvindt dan door de luchthaven in haar voorgenomen gebruik is voorzien, betekent dit dat er per saldo binnen de vergunde gebruiksruimte minder vliegtuigbewegingen mogelijk zijn. Verder is in dit Luchthavenbesluit een evaluatie-bepaling opgenomen (zie nadere toelichting in hoofdstuk 9). Mocht een evaluatie aantonen dat onderdelen van het Luchthavenbesluit in de praktijk onvoldoende uitvoerbaar zijn of onvoldoende effect sorteren, dan voorzien bij de vaststelling van het Luchthavenbesluit, dan kan door het bevoegd gezag een nadere afweging plaatsvinden over (nieuw) te nemen maatregelen.

Daarmee wordt naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende rekening gehouden met het publiek belang «kwaliteit leefomgeving» uit de Luchtvaartnota.

Met betrekking tot het publiek belang «duurzaamheid» uit de Luchtvaartnota zijn de effecten van de verruiming van de openingstijden neutraal.

Alle hierboven genoemde punten overwegende acht het bevoegd gezag het acceptabel om de verruiming van de openingstijden zoals de initiatiefnemer die heeft aangevraagd te honoreren.”

Vole somt hieronder de belangen op die de minister volgens haar heeft afgewogen om een afwijking van de ‘belangrijke beslissing’ (geen nieuwe nachtvluchten en afschalen van bestaande nachtvluchten) te kunnen rechtvaardigen.

#### **Belangen vóór uitbreiding openingstijden:**

- Positief bedrijfseconomische effect voor de luchthaven
- Positief effect op de verbondenheid Noord-Nederland voor vakantievluchten met Zuid-Europa waardoor de luchthaven aantrekkelijker wordt voor luchtvaartmaatschappijen
- Mogelijkheid combinatievluchten voor luchtvaartmaatschappijen voor vakantievluchten op een dag
- Meerderheid belanghebbenden vóór verruiming openingstijden
- Positieve economische effecten voor de regio



- Verruiming openingstijden in lijn met uitgangspunten Luchtvaartnota over 'veiligheid' en 'verbondenheid'
- Aantal ernstig slaapverstoorden blijft gelijk aan die in referentiesituatie.
- Lden-contour wordt kleiner dan in referentiesituatie, zodat er een afname is van het aantal ernstig gehinderden
- Algemene afname negatieve gezondheidseffecten ten opzichte van de referentiesituatie
- Vrachtvluchten expliciet verboden tijdens verruimde openingstijden
- Aanvullende handhavingpunten voor geluidgrenswaarden voor aanvullende bescherming aan omwonenden ten opzichte van de referentiesituatie
- Indien meer vliegbewegingen in nacht dan voorzien dan minder vliegbewegingen dan aangevraagd.
- Evaluatieplicht vijf jaar na onherroepelijk worden Luchthavenbesluit

#### **Belangen tegen uitbreiding openingstijden:**

- Verruiming openingstijden is in strijd met uitgangspunt in de Luchtvaartnota van minder nachtvluchten
- Zorgen direct omwonenden in verband met effect op nachtrust
- Grotere Lnight-contour ten opzichte van de referentiesituatie
- Geluid vliegtuigbewegingen in nacht telt 10 keer zwaarder mee dan vliegtuiggeluid overdag vanwege de ervaring als hinderlijk in de nachtperiode.

#### **1.3.2 Oneigenlijke (en onvolledige) belangenafweging afwijken 'belangrijke beslissing' (geen nachtvluchten (inclusief taxiën en proefdraaien voor de start) en afschalen bestaande nachtvluchten)**

De belangenafweging is volgens Vole niet alleen oneigenlijk, maar ook onvolledig. De uitgangspunten voor de belangenafweging voor het afwijken van onderhavige 'Belangrijke beslissing':

- geen nachtvluchten (inclusief taxiën en proefdraaien voor de start)
- afschalen bestaande nachtvluchten

De reikwijdte van de belangenafweging wordt door dit beleidsuitgangspunt bepaald en is derhalve volgens Vole beperkt tot uitsluitend belangen vóór en tegen nachtvluchten. Gelet hierop, had de belangenafweging volgens Vole beperkt moeten blijven tot de volgende twee belangen:

- het belang van de exploitant van de luchthaven bij een bedrijfseconomische haalbare exploitatie; versus
- het belang van omwonenden van het voorkomen van gezondheidseffecten en slaapverstoring.

Alle overige in paragraaf 1.3.1 opgesomde belangen vóór verruiming van de openingstijden zijn óf niet relevant omdat ze buiten de reikwijdte van het afwegingskader vallen óf onjuist. Zo is bijvoorbeeld niet relevant of de verruiming van de openingstijden op andere onderdelen (veiligheid en verbondenheid) in overeenstemming is met de Luchtvaartnota. Het uitgangspunt bij het vaststellen van het Luchthavenbesluit is immers dat het gehele luchthavenbesluit in overeenstemming is met de Luchtvaartnota. Evenmin is het verbod op nachtvluchten voor vracht relevant. De 'belangrijke beslissing' sluit immers elke nachtvlucht uit.

Een voorbeeld van een onjuist door de minister betrokken belang vóór verruiming van de openingstijden is het positief economisch effect voor de regio (werkgelegenheid en toerisme). Dit blijkt alleen al uit de in de aanvraag



voor het luchthavenbesluit opgenomen tabel, waarin de effecten van de verruiming van de openingstijden zijn opgenomen. Die tabel luidt (citaat):<sup>34</sup>

Onderwerp	Effect	Uitkomst onderzoek
(...)		
<b>Maatschappelijke effecten</b>	<b>(onderzoek SEO)</b>	
(...)		
Werkgelegenheid	Inclusief toerisme	Nihil
(...)		

Overigens bevestigt de minister in paragraaf 4.4.3 van de NvT ook zelf dat er geen sprake is van een positief effect van de verruiming van de openingstijden op de werkgelegenheid in de regio (citaat):<sup>35</sup>

#### **“4.4.3 Effecten op werkgelegenheid en toerisme**

*De economische onderbouwing stelt dat er geen significante brede economische effecten zullen optreden door de extra passagiers als gevolg van de verruimde openingstijden. Er wordt daarom niet uitgegaan van effecten op de werkgelegenheid, het toerisme en andere agglomeratie voordelen.”*

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat géén van de door de minister in de belangenafweging betrokken belangen vóór het verruimen van de openingstijden - anders dan de bedrijfseconomische haalbaarheid en de uitkomsten van een objectief uitgevoerd draagvlakonderzoek – bij de belangenafweging hadden kunnen worden betrokken. Vole licht hierna toe welke belangen volgens haar ten onrechte niet door de minister bij de belangenafweging zijn betrokken.

### **1.3.3 Ten onrechte niet betrokken relevante feiten bij belangenafweging afwijking ‘Belangrijke beslissing’ (geen nachtvluchten en afschalen bestaande nachtvluchten)**

#### **1.3.3.1 Inleiding**

De reikwijdte waarbinnen de belangenafweging voor het afwijken van onderhavige ‘belangrijke beslissingen’ (geen nachtvluchten (inclusief taxiën en proefdraaien voor de start) en afschalen bestaande nachtvluchten) had moeten worden gemaakt, betreft de volgende twee belangen:

- het belang van de exploitant van de luchthaven bij een bedrijfseconomische haalbare exploitatie; versus
- het belang van omwonenden van het voorkomen van gezondheidseffecten en slaapverstoring.

Vole constateert dat de minister bij beide belangen te weinig relevante feiten heeft betrokken om een evenwichtige belangenafweging te kunnen maken. Dit wordt hierna in paragraaf 1.3.3.2 toegelicht voor het belang van de exploitant van de luchthaven. Daarna wordt het in paragraaf 1.3.3.3 toegelicht voor het belang van de omwonenden.

#### **1.3.3.2 Luchthaven geen (essentieel) belang bij verruiming van openingstijden – geen vraag verruiming openingstijden**

##### **1.3.3.2.1 Inleiding**

<sup>34</sup> Aanvraag luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024 , p. 3

<sup>35</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 64



Volgens Vole heeft de minister ten onrechte niet de volgende feiten bij de belangenafweging voor verruiming van de openingstijden in afwijking van de Luchtvaartnota betrokken:

- verruiming openingstijden niet nodig voor bedrijfseconomische haalbaarheid exploitatie luchthaven;
- ontbreken vraag luchtvaartmaatschappijen gebruik verruimde openingstijden;
- ontbreken positief economisch effect voor de regio (werkgelegenheid en toerisme) door verruiming openingstijden; en
- ontbreken draagvlak onder omwonenden

Deze feiten worden hierna toegelicht, behoudens die over het ontbreken van een positief economisch effect voor de regio. Dat is hiervoor in paragraaf 1.3.2 reeds toegelicht.

### **1.3.3.2.2 Verruiming openingstijden niet nodig voor bedrijfseconomische haalbaarheid exploitatie luchthaven**

In de aanvraag voor het luchthavenbesluit heeft de luchthaven expliciet aangegeven dat een verruiming van de openingstijden niet nodig is voor een haalbare bedrijfseconomische exploitatie van de luchthaven. Dit blijkt uit de bij de aanvraag als bijlage B gesloten economische onderbouwing over de haalbaarheid van de exploitatie van de luchthaven. Het betreft de door SEO Economisch Onderzoek (hierna: **SEO**) opgestelde notitie 'Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2023 – 2024' van 7 november 2023 in opdracht van de gemeente Tynaarlo (aandeelhouder luchthaven). In deze notitie wordt over de noodzaak van de verruiming van de openingstijden - voor zover hier van belang – onder 'Bevindingen' op p. 1 en onder 'Openingstijden' op p. 9 vermeld (citaat):

*“Samenvatting belangrijkste bevindingen*

*(...)*

#### ***Bevindingen***

*(...)*

- *Uit de strategische visie en de onderbouwing blijkt dat de ontwikkeling van GAE afhankelijk is van bijdragen van overheden voor niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB). Zowel de noodzaak als onderbouwing van deze bijdragen worden door SEO als realistisch beoordeeld. De noodzaak van de gewenste verruiming van de openingstijden volgt niet uit de economische en financiële onderbouwing. Een verruiming van de openingstijden kan wel bijdragen aan de ontwikkeling van het bestemmingsportfolio van GAE en past daarmee binnen de toekomststrategie.*

*(...)*

#### ***Openingstijden***

*(...)*

*Rondom de discussie over openingstijden heeft de directie van GAE tijdens het tweede gesprek als reactie op de conceptnotitie toegelicht dat zij de verruimde openingstijden inderdaad als belangrijk onderdeel van de strategie maar niet als noodzakelijke randvoorwaarde beschouwt voor de prognose. De directie van GAE geeft aan dat binnen het door GAE gehanteerde prognosemodel de groei in het aantal passagiers zonder de verruimde openingstijden zich later in de tijd zal manifesteren (Onderstrepingen: MB).”*



Hieruit blijkt dat de verruiming van de openingstijden voor de bedrijfseconomische haalbaarheid van de exploitatie van de luchthaven niet nodig is. De minister heeft onderzoeksbureau Decisio verzocht de notitie van SEO van 7 november 2023 te beoordelen.<sup>36</sup> Decisio bevestigt in het op 8 oktober 2024 opgestelde eindrapport ‘Toets economische onderbouwing Luchthavenbesluit GAE’ de conclusie van SEO dat de verruiming van de openingstijden niet nodig is voor een bedrijfseconomische haalbare exploitatie van de luchthaven. Die is gegarandeerd met de door de aandeelhouders van de luchthaven toegezegde verstrekking van de NEDAB-bijdrage van ongeveer € 45 miljoen voor de komende 10 jaar.<sup>37</sup>

Tot slot wordt vermeld dat ook de minister in paragraaf 4.3 van de NvT bevestigt dat een verruiming van de openingstijden niet nodig is voor een rendabele exploitatie van de luchthaven (citaat):<sup>38</sup>

*“4.3      Bedrijfseconomische haalbaarheid*

*(...)*

*(...) Een verruiming van de openingstijden kan bijdragen aan de ontwikkeling van het bestemmingenportfolio van de luchthaven Eelde en past daarmee binnen de strategie van de initiatiefnemer. Echter, als de openingstijden niet verruimd worden zal de groei van het aantal passagiers later in de tijd plaatsvinden.*<sup>39</sup>

#### **1.3.3.2.3      Géén vraag luchtvaartmaatschappijen gebruik verruimde openingstijden**

Aan het vorenstaande voegt Vole toe dat er tot op heden géén vraag van de luchtvaartmaatschappijen voor commercieel passagiersverkeer is voor het gebruik van de verruimde openingstijden. Dit bevestigt de minister in de NvT (citaat):<sup>40</sup>

*“4.3      Bedrijfseconomische haalbaarheid*

*(...)*

*(...) Er zijn (nog) geen toezeggingen gedaan dat deze partijen meer gebruik gaan maken van de luchthaven Eelde als de openingstijden worden verruimd.”*

In de ogen van Vole geeft het ontbreken van deze vraag al aan dat er in feite geen of weinig waarde kan worden toegekend aan de ‘steunbrieven’ van Corendon<sup>41</sup>, Tui<sup>42</sup>, BARIN<sup>43</sup> en ANVR<sup>44</sup> voor verruiming van de openingstijden, die de luchthaven bij de aanvraag voor het luchthavenbesluit heeft overgelegd. In die brieven doet géén van de luchtvaartmaatschappijen een toezegging aan de luchthaven voor het accommoderen van vakantievluchten op de luchthaven in de nachtperiode.

Hieraan wordt toegevoegd dat de minister in de NvT ten onrechte niet vermeldt dat er zelfs geen onderzoek is verricht naar het bestaan van vraag aan verruimde openingstijden onder luchtvaartmaatschappijen. De luchthaven

---

<sup>36</sup> Beoordeling Strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033 van 7 november 2023 opgesteld door SEO

<sup>37</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 65

<sup>38</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 63

<sup>39</sup> «Financiële onderbouwing Strategie Groningen Airport Eelde NV 2024–2033», Groningen Airport Eelde, 24 april 2023 en zie rapport «Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2024–2033», SEO, kenmerk: 2023-124, 7 november 2023.

<sup>40</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 63

<sup>41</sup> Brief Corendon van 12 december 2022

<sup>42</sup> Brief TUI van 24 januari 2023

<sup>43</sup> Brief BARIN van 7 februari 2023

<sup>44</sup> Brief ANVR 8 februari 2023



vermeldt dat in de door haar bij de aanvraag gesloten ‘Beoordeling strategie Groningen Airport Eelde 2020 – 2033’ van 7 november 2023. Zie p. 8 in de paragraaf ‘Openingstijden’ (citaat):

*“De aannahme dat de gewenste verruiming van de openingstijden inderdaad resulteert in de genoemde toename van het aanbod (en vraag) is niet getoetst in de onderbouwing. De enige schriftelijk beschikbare onderbouwing zijn steunbrieven (supportletters) van Corendon, TUI, BARIN en de ANVR. Deze brieven onderschrijven alle het belang van openingstijden die niet beperkend zijn, maar geven ook verder geen onderbouwing. Tijdens het gesprek gaf de luchthaven aan dat de beperkte verruiming van de openingstijden het aantrekkelijk(er) kan maken voor luchtvaartmaatschappijen om één of meerdere vliegtuigen op GAE te stationeren. Eventuele plannen daarvoor zijn bedrijfsvertrouwelijke informatie en zijn om die reden niet opgenomen ter onderbouwing in de documentatie zoals GAE dit haar aandeelhouders heeft doen toekomen. Als de gewenste verruiming van de openingstijden leidt tot het stationeren van een vliegtuig op GAE betekent dit dat een luchtvaartmaatschappij een additionele turnaround (charter- of lijnvlucht) kan uitvoeren. Hierbij valt dan te denken aan een dagschema voor een toestel waarbij een vlucht naar de Middellandse-Zee/Turkije gecombineerd wordt met een vlucht naar Scandinavië, Midden- of Oost-Europa. De economische onderbouwing bevat geen verdere analyse naar de vraag of er wel voldoende vraag naar luchtvaart is van reizigers vanaf GAE om deze additionele turnaround te vullen (Onderstrepingen: MB).”*

Het ontbreken van vraag van luchtvaartmaatschappijen naar het gebruik van de verruimde openingstijden is voorts in strijd met de voorwaarden die de minister aan de luchthaven heeft gesteld in zijn brief van 31 januari 2023.<sup>45</sup> In die brief stelt de minister de volgende randvoorwaarden – voor zover hier van belang – aan verruiming van de openingstijden:<sup>46</sup>

1. Er moet draagvlak zijn vanuit provincies en de omgeving van de luchthaven;
2. De verruiming moet onderbouwd zijn middels concrete intenties vanuit luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van de verruimde tijden en (...).”

Overigens verbaast het Vole ook niet dat er nog steeds geen vraag naar de verruimde openingstijden van de luchtvaartmaatschappijen bestaat. Het is de vraag of die vraag er ooit komt. In het Coalitieakkoord 2026 - 2030 van D66, VVD en CDA wordt voorzien in de opening van Lelystad Airport voor groothandelsverkeer. De openstelling van Lelystad Airport is blijkens de onderzoeksrapporten van SEO<sup>47</sup> en Decisio<sup>48</sup> een van de grootste risico’s is voor het bestaan van vraag naar de verruimde openstelling van de luchthaven.

#### **1.3.3.2.4 Draagvlak onderzoek in strijd met voorwaarde minister**

Bij de argumenten vóór het verruimen van de openingstijden heeft de minister ook het bestaan van een draagvlak bij een meerderheid van belanghebbenden in de regio betrokken. Zoals in paragraaf 1.2.4 toegelicht, kan die conclusie niet worden gedragen door het draagvlakonderzoek van Kantar. Het onderzoek is onjuist uitgevoerd en toont gebreken. Uit het rapport van Kantar kan dus niet worden afgeleid dat er draagvlak bestaat voor de verruiming van de openingstijden in de omgeving van de luchthaven. Nu de minister het bestaan van draagvlak in de omgeving als voorwaarde voor het verruimen van de openingstijden heeft gesteld, heeft hij ten onrechte bij de

<sup>45</sup> Brief minister IenW van 31 januari 2023 met kenmerk IENW/BSK-2023/25460.

<sup>46</sup> Brief minister van 15 januari 2024 met kenmerk IENW/BSK-2024/5201

<sup>47</sup> Beoordeling Strategie Groningen Airport Eelde 2024-2033 van 7 november 2023, p. 19

<sup>48</sup> Toets economische onderbouwing Luchthavenbesluit GAE van 8 oktober 2024 van Decisio, p. 11



belangenafweging betrokken dat daaraan wordt voldaan, dan wel dat er een breed draagvlak bestaat voor verruiming van de openingstijden.

### **1.3.3.3 Belang omwonenden bij geen verruiming openingstijden in nachtperiode vanwege slaapverstoring en gezondheidsrisico's**

Het belang van de omwonenden bij het voorkomen van een verruiming van de openingstijden in de nachtperiode is evident. Het is gelegen bij het voorkomen van de aantasting van de nachtrust en slaapverstoring met ernstige gezondheidsklachten tot gevolg.

Hierbij dient in de ogen van Vole te worden betrokken dat het standpunt van de minister, dat de geluidbelasting voor de omwonenden 'netto' niet toeneemt, onjuist is.

### **1.3.3.4 Conclusie**

Uit de aanvraag van de luchthaven blijkt dat de luchthaven de verruiming van de openingstijden niet heeft aangevraagd voor de bedrijfseconomische haalbaarheid van de exploitatie, maar uitsluitend omdat die een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het bestemmingsportfolio van de luchthaven in de (verdere) toekomst. Het verruimen van de openingstijden is voor de luchthaven niet van essentieel belang. Evenmin bestaat er een concrete vraag van de luchtvaartmaatschappijen naar het gebruiken van de verruimde openingstijden. De luchtvaartmaatschappijen hebben nimmer toegezegd gebruik te gaan maken van de verruimde openingstijden. Voorts heeft de verruiming van de openingstijden geen positief effect op de regionale economie (werkgelegenheid en toerisme). Hier staat tegenover dat de verruiming van de openingstijden in de nacht leidt tot aantasting van de nachtrust en slaapverstoring van de omwonenden met mogelijke gezondheidsrisico's.

Gelet hierop is het voor Vole onbegrijpelijk waarom de minister meer gewicht heeft toegekend aan een onzekere toekomststrategie van de luchthaven, dan aan het belang van de omwonenden bij het voorkomen van de aantasting van de nachtrust en slaapverstoring met kans op gezondheidsrisico's. Haars inziens heeft de minister geen evenwichtige belangenafweging gemaakt die het afwijken van de 'belangrijke beslissingen' (geen nachtvluchten (inclusief taxiën en proefdraaien voor de start) en afschalen bestaande nachtvluchten) uit de Luchtvaartnota kan rechtvaardigen. De verruiming van de openingstijden is op een onjuiste veronderstelling van de minister gebaseerd dat het bedrijfseconomische belang van de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en de regio hierbij gebaat zijn. De minister heeft hierbij onjuiste feiten betrokken.

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat het Luchthavenbesluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering en in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

## **1.4 Openingstijden luchthaven onbepaald; artikelen 5 en 20 Luchthavenbesluit in strijd met systematiek Wet luchtvaart en rechtszekerheid**

Voorts zijn de verruimde openingstijden in de nachtperiode volgens Vole ook onaanvaardbaar omdat die *onbepaald* zijn; de luchthaven is volgens de uitleg van artikel 5 van het Luchthavenbesluit van de minister *nooit* meer gesloten. Zoals toegelicht in paragraaf 1.1, stelt de minister zich in de NvT op het standpunt dat de activiteiten taxiën (voor de start en na de landing) en proefdraaien voor de start zijn toegestaan buiten de openingstijden. Het gevolg hiervan is dat de luchthaven altijd open mag zijn. Dit is een forse uitbreiding van de openingstijden ten opzichte van die uit de Omzettingsregeling. De motivering van artikel 5 in de NvT is volgens Vole ondeugdelijk en in strijd met het gestelde bij en krachtens de Wlv.

Een verplicht onderdeel van een luchthavenbesluit is 'de bestemming en het gebruik van de grond in verband met de geluidbelasting vanwege het luchthavenluchtverkeer' van de luchthaven (art. 8.70, lid 3 Wlv). Voor de



geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer moeten in het luchthavenbesluit geluidgrenswaarden worden opgenomen (art. 8.70, lid 4 Wlv, art. 8.44, lid 4 Wlv en art. 8 Besluit burgerluchthavens). Die geluidgrenswaarden worden mede bepaald door de openingstijden van een luchthaven.

Gelet hierop is van belang hetgeen onder het begrip ‘luchthavenluchtverkeer’ wordt verstaan ingevolge de Wlv. In artikel 1.1 Wlv is het begrip ‘luchthavenluchtverkeer’ als volgt omschreven (citaat):

*“het onder het begrip luchthaven, in de aanhef en onder 1°, bedoelde luchtverkeer;”*

Vervolgens is van belang hetgeen in deze definitie wordt verstaan onder de begrippen ‘luchthaven’ en ‘luchtverkeer’. De omschrijving van het begrip ‘luchthaven’ in artikel 1.1 aanhef en onder 1° Wlv luidt (citaat):

*“een terrein geheel of gedeeltelijk bestemd voor het opstijgen en het landen van luchtvaartuigen met inbegrip van:*

*1°. de daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond, (...)”*

Het begrip ‘luchtverkeer’ wordt als volgt gedefinieerd in artikel 1.1 Wlv (citaat):

*“het geheel der verplaatsingen van luchtvaartuigen in de lucht of op een luchthaven, alsmede het gebruik van het luchtruim door toestellen die geen luchtvaartuigen zijn; (...)”*

Uit het samenstel van deze artikelen blijkt dat de grenswaarden voor de geluidbelasting in een luchthavenbesluit niet alleen worden bepaald door de bewegingen van een luchtvaartuig die gerelateerd zijn aan het uitvoeren van een start of landing zoals bepaald in artikel 5, lid 1 Luchthavenbesluit, maar ook door de activiteiten op de grond van het luchtvaartuig die daarmee verband houden zoals het taxiën en het proefdraaien voor de start (engine run-up).

De in artikel 4, lid 1 van het Luchthavenbesluit opgenomen grenswaarden voor de geluidbelasting voor het ‘luchthavenluchtverkeer’ moeten voldoen aan het bepaalde in artikel 8.44, lid 4 Wlv jo artikel 8 Besluit burgerluchthavens. Dit betekent dat het begrip ‘luchthavenluchtverkeer’ in artikel 8 Besluit burgerluchthavens moet worden toegepast als gedefinieerd in de Wet luchtvaart. Nu dit begrip in de Wet luchtvaart wordt bepaald door de definitie van ‘luchthaven’, hebben de grenswaarden in artikel 4, lid 1 Luchthavenbesluit óók betrekking op het geluid van de activiteiten taxiën en proefdraaien voor de start. Dit betekent – anders dan de minister stelt – dat taxiën en proefdraaien voor de start niet zijn toegestaan buiten de openingstijden in artikel 5 Luchthavenbesluit.

Op grond van het vorenstaande betekent het feit dat de redactie van artikel 5 Luchthavenbesluit is beperkt tot de woorden ‘doen of laten uitvoeren van starts en landingen op de luchthaven’ niet – anders dan de minister stelt – dat de grondactiviteiten taxiën en proefdraaien voor de start van het luchthavenluchtverkeer buiten de openingstijden zijn toegestaan. Dat is in strijd met de systematiek van de Wet luchtvaart en specifiek met artikel 8.44, lid 1 en 4 Wlv.

Steun voor dit standpunt ontleent Vole aan de uitspraak van uw Afdeling van 16 december 2020 over onderhavige luchthaven.<sup>49</sup> In die uitspraak kwam uw Afdeling in het kader van een afgewezen handhavingsverzoek voor het overtreden van de openingstijden uit de Omzettingsregeling tot een vergelijkbaar oordeel. De overtreding bestond uit taxiën en proefdraaien voor de start vóór het openingstijdstip van 06.30 uur. Het feit dat in de overtreden norm uit de Omzettingsregeling niet woordelijk de activiteiten uit de definitie van ‘luchthaven’ waren opgenomen, liet

<sup>49</sup> AbRS 16 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3000)



onverlet dat uw Afdeling oordeelde dat óók de grondactiviteiten van een luchtvaartuig op grond van de systematiek van de Wet luchtvaart niet zijn toegestaan vóór de openingstijd van de luchthaven.

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat het Luchthavenbesluit op dit onderdeel niet deugdelijk is gemotiveerd en in zoverre in strijd is met artikel 3:46 Awb.

### 1.5 Conclusie verruiming openingstijden

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de verruimde openingstijden in artikel 5 van het Luchthavenbesluit:

- strijdig zijn met ‘belangrijke beslissingen’ (geen nachtvluchten (inclusief taxiën en proefdraaien voor de start), afschalen bestaande nachtvluchten en ontbreken draagvlak omwonenden) uit de Luchtvaartnota;
- het afwijken van deze ‘belangrijke beslissingen’ niet wordt gedragen door een evenwichtige belangenafweging; de belangenafweging is oneigenlijk, onjuist en ondeugdelijk gemotiveerd en in zoverre in strijd is met artikel 3:2 en 3:46 Awb

Gelet hierop kan artikel 5 van het Luchthavenbesluit in zoverre niet in stand blijven.

## 2. Flexibel gebruik geluidgrenswaarden onvoldoende begrensd

### 2.1 Inleiding

Naast de betwisting van de verruiming van de openingstijden, betwist Vole ook de mogelijkheid van het flexibele gebruik van de geluidgrenswaarden. Die mogelijkheid kan leiden tot een forse uitbreiding van het aantal vluchten op het circuit en dat is onvoldoende begrensd. Dit wordt toegelicht.

De grenswaarden voor de geluidbelasting zijn bepaald in artikel 4, lid 1 van het Luchthavenbesluit en op de legenda op de kaart in bijlage 1. Artikel 4, lid 1 luidt (citaat):

*“1. De geluidbelasting in een handhavingspunt dat is aangegeven op de kaart in bijlage 1, met uitzondering de geluidbelasting van vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken, bedraagt niet meer dan de bij dat punt aangegeven waarde.”*

In de legenda op de kaart in bijlage 1 zijn de geluidgrenswaarden als volgt bepaald (citaat):

Handhavingspunt (HH)	Locatie	X (RD)	Y (RD)	Grenswaarde*
HH 05	Baankop 05	(...)	(...)	65,96 Lden
HH 23	Baankop 23	(...)	(...)	66,53 Lden
HH1	Glimmen (Noord)	(...)	(...)	48,17 Lden
HH2	Glimmen (Zuid)	(...)	(...)	47,88 Lden
HH3	Yde	(...)	(...)	48,40 Lden
HH4	Donderen	(...)	(...)	49,41 Lden

\* Berekeningsnr: Adecs Airinfra BV 20250815\_103738

Deze geluidgrenswaarden gelden voor alle vluchten op de luchthaven van het luchthavenluchtverkeer, behoudens die voor spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken (maatschappelijke vluchten). De jaarlijks toegestane maatschappelijke vluchten zijn in een maximaal aantal vliegbewegingen begrensd in artikel 4, lid 2 van het Luchthavenbesluit. Vole begrijpt dit aldus dat de maatschappelijke vluchten niet worden begrensd door de



geluidgrenswaarden in artikel 4, lid 1 en in de legenda op de kaart in bijlage 1. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.

De luchthaven heeft per verkeerssegment het volgende aantal jaarlijkse bewegingen – voor zover hier van belang - aangevraagd (citaat):<sup>50</sup>

Segment	Luchtvaartuigbewegingen GAE-verkeersanalyse (ref. 4)	Luchtvaartuigbewegingen LHB-invoerset
Handelsverkeer	(...)	2.444
Lesverkeer	(...)	45.600
Traumaheli	(...)	3.500
General Aviation Groot	(...)	3.105
General Aviation Klein	(...)	16.990
Totaal	(...)	71.639

De minister heeft deze aangevraagde aantal per verkeerssegment als volgt samengevat in de NvT (citaat):<sup>51</sup>

#### *“4.2 Verwachte ontwikkeling luchtverkeer*

*(...) Op jaarbasis vraagt de initiatiefnemer ruimte aan voor het kunnen accommoderen van 71.639 vliegtuigbewegingen, waarvan 2.444 handelsverkeer, 3.823 maatschappelijk verkeer, 45.600 lesverkeer en 19.772 overig verkeer (general aviation).”*

Het Luchthavenbesluit voorziet niet in een nadere regel voor het begrenzen van het gebruik van de geluidgrenswaarden per verkeerssegment met uitzondering van een nader bepaald type proefvlucht op het circuit. In artikel 6, lid 3 van het Luchthavenbesluit is dit type proefvlucht beperkt tot een maximum aantal jaarlijkse vliegbewegingen: (citaat):

*“3. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van circuitvluchten als onderdeel van proefvluchten met vliegtuigen met schroefaandrijving met een maximaal toegelaten totaal massa van 6.000 kg of meer en met straalvliegtuigen vindt plaats van maandag tot en met vrijdag van 08.00uur tot 20.00 uur, niet zijnde officiële feestdagen, met dien verstande dat voor het aantal van de bedoelde circuitvluchten een grenswaarde van 43 vluchten per jaar geldt (Onderstrepingen: MB).”*

Opmerking verdient hierbij dat deze regel is overgenomen uit artikel 5, lid 3 Omzettingsregeling. Uit de Toelichting op die oude regel blijkt dat die begrenzing noodzakelijk was om de omgeving tegen geluidoverlast te beschermen (citaat):<sup>52</sup>

*“(…) ter beperking van vermijdbare hinder voor de omgeving.”*

Uit het vorenstaande blijkt dat de artikelen 4 t/m 6 van het Luchthavenbesluit voorzien in een flexibel gebruik van de geluidgrenswaarden voor zowel klein luchtverkeer als helikopters en groot luchtverkeer. De enige beperking daarbij is het maximaal aantal vliegbewegingen voor een bepaald type proefvluchten op het circuit. Voor het overige is het gebruik van de geluidgrenswaarden niet nader begrensd.

De gevolgen hiervan zijn groot voor onder meer het gebruik van het circuit. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de gebruikte geluidgrenswaarden voor lesvluchten op het circuit van 15% toeneemt tot 85% van de vergunde geluidgrenswaarden, indien er in een gebruiksjaar geen vliegbewegingen van handelsverkeer (2.444) plaatsvinden

<sup>50</sup> M.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024 opgesteld door Adecs, tabel 2

<sup>51</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 60

<sup>52</sup> Staatscourant 2012 nr. 14093, p. 9



(bijlage 7). Op grond van dit worst case scenario neemt het aantal lesvluchten toe met 212.800 (=  $45.600 \times 85/15$  =) 258.400 – 45.600 vliegbewegingen in vergelijking met het aantal lesvluchten onder de Omzettingsregeling. De minister heeft dit ten onrechte niet betrokken bij het bepalen van de artikelen 4 en 5 van het Luchthavenbesluit; de gebruiksruimte van de geluidgrenswaarden is onvoldoende beperkt. Dit is in strijd met de artikel 8.44, lid 1 van de Wet luchtvaart. In de ogen van Vole had de minister het flexibel gebruik van de geluidgrenswaarden nader moeten begrenzen in het Luchthavenbesluit door middel van het opnemen van maximumaantallen vliegbewegingen per jaar voor elk verkeerssegment. De minister is daartoe ook bevoegd, maar heeft die bevoegdheid ten onrechte niet gebruikt. Dit wordt hierna toegelicht.

## 2.2 Toetsingskader

### 2.2.1 Wet luchtvaart

In een luchthavenbesluit moeten bepalingen over de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer worden opgenomen (art. 8.70, lid 2 jo artikel 8.44, lid 1 Wlv). Artikel 8.44, lid 1 Wlv luidt - voor zover hier van belang (citaat):

*“Het luchthavenbesluit bevat ten aanzien van het luchthavenluchtverkeer:*

*a. grenswaarden en regels voor zover deze noodzakelijk zijn met het oog op de geluidbelasting, en (...)”*

De geluidbelasting van landende en opstijgende luchtvaartuigen wordt in een luchthavenbesluit geregeld door het opnemen van grenswaarden en geluidbeperkende regels, indien dat noodzakelijk is in het kader van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer. In het vierde lid van artikel 8.44 Wlv wordt bepaald dat in een luchthavenbesluit in ieder geval grenswaarden voor de geluidbelasting moeten worden opgenomen. Voor de regels die gelden voor het opnemen van deze grenswaarden wordt verwezen naar het Besluit burgerluchthavens (citaat):

*“4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de in luchthavenbesluiten op te nemen grenswaarden en regels. Deze maatregel stelt in ieder geval regels omtrent het opnemen van grenswaarden voor de geluidbelasting (Onderstreping: MB). Bij deze maatregel kan een onderscheid worden gemaakt tussen categorieën luchthavens en tussen vormen van luchtvaart die gebruik maken van luchthavens.”*

In de MvT bij artikel 8.44 Wlv benadrukt de wetgever – voor zover hier van belang – dat de minister aanvullende bepalingen in het luchthavenbesluit kan opnemen voor het begrenzen van het gebruik van de geluidgrenswaarden naast de wettelijk voorgeschreven geluidgrenswaarden. Daarbij somt de wetgever meerdere voorbeelden van aanvullende grenswaarden en geluidregels (citaat):<sup>53</sup>

*“Op grond van het eerste lid, onderdeel a, van artikel 8.44 worden in ieder geval grenswaarden en regels opgenomen voor de geluidbelasting veroorzaakt door het luchthavenluchtverkeer. Grenswaarden begrenzen de maximale belasting van luchthavenluchtverkeer en vormen daarmee een zekere milieugebruiksruimte. Binnen die ruimte kan de sector opereren voor zover ook wordt voldaan aan de regels en aan de overige eisen die worden gesteld aan de inrichting en gebruik van een luchthaven. Daarnaast beheersen grenswaarden de belasting van de omgeving.*

*(...)*

*Provinciale staten hebben de mogelijkheid aanvullende grenswaarden of regels op te nemen in het luchthavenbesluit ten opzichte van de grenswaarden en regels die op grond van het Besluit*

---

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, p. 74 e.v.



burgerluchthavens moeten worden opgenomen. De aanvullende grenswaarden of regels mogen gezien de formulering van het eerste en tweede lid echter alleen betrekking hebben op geluid, externe veiligheid of lokale luchtverontreiniging. Bij aanvullende grenswaarden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan extra handhavingpunten buiten de wettelijk verplichte of afzonderlijke handhavingpunten bij de baankoppen voor klein verkeer naast de verplichte handhavingpunten voor al het luchthavenluchtverkeer indien op een luchthaven zowel groot als klein verkeer komt. Ook kan in het luchthavenbesluit een maximum aantal vliegtuigbewegingen met een bepaald type toestel worden opgenomen. (...)  
Wat betreft de nadere regels die door provinciale staten in een luchthavenbesluit kunnen worden opgenomen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan openstellingstijden, preferentieel baangebruik, gebruik door bepaalde types luchtvaartuigen op bepaalde tijdstippen (Onderstrepingen: MB). In het vierde lid worden rechtsgevolgen toegekend aan de bepalingen die in het luchthavenbesluit over luchthavenluchtverkeer zijn opgenomen. (...)"

## 2.2.2 Besluit burgerluchthavens

De verplichting tot het opnemen van geluidgrenswaarden in een luchthavenbesluit is nader geregeld in artikel 8 Besluit burgerluchthavens. Hierin is bepaald dat *in ieder geval* bij drie nader bepaalde handhavingpunten geluidgrenswaarden moeten worden opgenomen (citaat):

*"Het luchthavenbesluit bevat voor het luchthavenluchtverkeer in ieder geval:*

- a. *één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting aan beide zijden in het verlengde van de middellijn van de start- en landingsbaan op 100 meter van de uiteinden van de baan waarbinnen het gebruik plaatsvindt, en*
- b. *één handhavingspunt met een grenswaarde voor de geluidbelasting op elke locatie waar woonbebouwing met een aaneengesloten karakter gelegen is op of in de nabijheid van een geluidcontour van 56 dB(A) Lden."*

Hierin is bepaald dat in een luchthavenbesluit in ieder geval in de twee handhavingpunten op 100 meter in het verlengde van de kopse kanten van de baan geluidgrenswaarden moeten worden opgenomen. In paragraaf 4.5 'Beleidsvrijheid provinciaal bestuur' van de NvT bij het Besluit burgerluchthavens wordt vermeld dat de geluidgrenswaarden in deze verplichte handhavingpunten kwalificeren als een minimumeis voor de geluidbelasting. In deze paragraaf vermeldt de AMvB-wetgever de mogelijke aanvullende bepalingen over geluidgrenswaarden en geluidregels die afhankelijk van de feitelijke situatie rond een luchthaven in het luchthavenbesluit kunnen worden opgenomen. Alleen uit de titel van deze paragraaf 'Beleidsvrijheid provinciaal bestuur' blijkt al dat het bevoegd gezag een belangenafweging ten grondslag moet leggen aan de in een luchthavenbesluit opgenomen geluidgrenswaarden: (citaat):<sup>54</sup>

*"4.5 Beleidsvrijheid provinciaal bestuur*

*Bij het opstellen van een luchthavenbesluit of luchthavenregeling zijn provinciale staten gehouden aan het gestelde in de Wet luchtvaart, het onderhavige besluit en de Regeling burgerluchthavens. Het bestuur heeft de mogelijkheid om naast de bepalingen die op grond van het onderhavige besluit moeten worden opgenomen in het luchthavenbesluit of de luchthavenregeling, nog aanvullende regels of grenswaarden op te nemen. Enige voorwaarde is dat deze regels of grenswaarden betrekking hebben op geluid of externe*

<sup>54</sup> Staatsblad 2009, 412, p. 20 t/m 22



veiligheid, of op lokale luchtverontreiniging. Deze beleidsvrijheid van de provincie kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

*Wat betreft het luchthavenluchtverkeer wordt voor luchthavenbesluiten de toepassing van handhavingspunten aan beide zijden in het verlengde van de start- en landingsbaan en - indien aan de orde - handhavingspunten in woongebieden voorgeschreven. Het is aan provinciale staten om de hoogte van de grenswaarden van de handhavingspunten aan beide zijden in het verlengde van de start- en landingsbaan en de ligging van de overige handhavingspunten en de hoogte van de grenswaarde daarin te bepalen. Aanvullend kunnen provincies ook op andere locaties handhavingspunten leggen of aparte Lden-grenswaarden in de handhavingspunten vaststellen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan aparte grenswaarden in handhavingspunten in de nabijheid van de start- en landingsbaan indien de luchthaven veel wordt gebruikt door bepaalde luchtvaartuigen zoals helikopters of aparte grenswaarden voor bijvoorbeeld vliegverkeer met een startgewicht tot 8618 kg (de kleine luchtvaart). Desgewenst kunnen provincies ook in het buitengebied grenswaarden voor geluid in de vorm van handhavingspunten vaststellen.*

(...)

*De eisen uit dit besluit zijn minimumeisen: provincies zijn derhalve niet bevoegd om in een luchthavenbesluit kleinere gebieden of minder strenge beperkingen op te nemen dan voorgeschreven is. (...)*

(...)

*Verder kunnen provinciale staten voor het luchthavenluchtverkeer in het luchthavenbesluit vlootmaatregelen opnemen, bijvoorbeeld in de vorm van vluchtuitvoeringsbeperkingen en gedifferentieerde openingstijden (eventueel afhankelijk van de geluidsproductie van een vliegtuig).*

*Desgewenst kunnen provincies, in de vorm van een regel, door middel van het opnemen van een LMax in een luchthavenbesluit of luchthavenregeling een grens stellen aan het pieklawaai van luchtvaartuigen die van de luchthaven gebruik maken. Anders dan een grenswaarde in Lden, die de geluidbelasting op een bepaald punt van al het luchthavenluchtverkeer tezamen begrenst, stelt een LMax een grens aan het hoogste geluidniveau dat gedurende één vliegtuigpassage op een bepaald punt is toegestaan (Onderstrepingen: MB). Daar waar voor een grenswaarde in Lden kan worden volstaan met een berekening van de geluidbelasting, is voor de handhaving van een LMax een (betrouwbare) meting van het vliegtuig- of helikoptergeluid boven een bepaalde meetpost noodzakelijk (...)*

### **2.2.3 Conclusie aanvullende grenswaarden en regels geluidbelasting luchthavenluchtverkeer vereist op grond van specifieke omstandigheden rond luchthaven**

Uit het samenstel van artikel 8.44 Wlv en artikel 8 Besluit burgerluchthavens en de wetsgeschiedenis bij die bepalingen, blijkt dat het bevoegd gezag op basis van de specifieke situatie in het concrete geval de volgende aanvullende regels in het Luchthavenbesluit moet opnemen dan wel betrekken bij de belangenafweging om een flexibelgebruik van de geluidgrenswaarden te begrenzen, indien dat noodzakelijk is voor de bescherming van de omgeving met het oog op de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer:

- verschillende geluidgrenswaarden voor zowel klein verkeer als groot verkeer en helikopters in de handhavingspunten
- maximum aantal vliegbewegingen voor elke type vliegbeweging per gebruiksjaar
- extra handhavingspunten
- vluchtuitvoeringsbeperkingen



- LAmx aan één luchtvaartuig op een punt

### 2.3 Geluidgrenswaarden ten onrechte niet nader begrensd voor gebruik luchthavenluchtverkeer

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de minister ten onrechte geen nadere bepalingen in het Luchthavenbesluit heeft opgenomen om het flexibel gebruik van de geluidgrenswaarden door zowel het klein luchtverkeer als helikopters en het groot luchtverkeer te voorkomen dan wel te begrenzen. De minister heeft volgens Vole ten onrechte niet de volgende feiten betrokken bij de artikelen 4 t/m 6 in het Luchthavenbesluit:

- omwonenden ondervonden reeds onder de Omzettingsregeling geluidoverlast van het gebruik van het circuit door o.a. lesvluchten; het lesverkeer is de afgelopen jaren flink toegenomen van circa 16.000 bewegingen in 2019-2020 naar ongeveer 46.000 bewegingen in 2024-2025.
- de luchthaven heeft om die reden bij de aanvraag voor het luchthavenbesluit niet meer lesvluchten aangevraagd dan waarin de Omzettingsregeling voorzag;
- de luchthaven heeft derhalve géén uitbreiding van het aantal lesvluchten of andere vluchten op het circuit aangevraagd;
- de artikelen 4 t/m 6 van het Luchthavenbesluit het mogelijk maken dat bijv. het aantal lesvluchten op het circuit met 212.800 vliegbewegingen in een gebruiksjaar toeneemt ten opzichte van de Omzettingsregeling, indien er dat jaar geen handelsverkeer wordt geacommodeerd;
- de omgeving onder het Aanwijzingsbesluit van 15 mei 2001 meer werd beschermd tegen de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer op de aan- en uitvliegroutes en het circuit dan in het Luchthavenbesluit. Dit wordt toegelicht in paragraaf 3.2.2.

Volgens Vole heeft de minister deze feiten ten onrechte niet betrokken bij de opgenomen en voor het gebruik te onbepaalde geluidgrenswaarden in artikel 4 Luchthavenbesluit. In zoverre is het Luchthavenbesluit in strijd met artikel 8.44, lid 1 Wlv vastgesteld en berust het ook niet op een deugdelijk motivering en daarom in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Steun voor dit standpunt ontleent Vole aan de uitspraak van uw Afdeling van 2 april 2025 over het luchthavenbesluit voor de luchthaven Teuge. In beroep werden de in het luchthavenbesluit opgenomen geluidgrenswaarden, die golden – evenals in onderhavige situatie - voor zowel klein luchtverkeer als voor helikopters en groot luchtverkeer, betwist. Het luchthavenbesluit maakte het mogelijk dat het aantal vliegbewegingen voor klein verkeer op het circuit nog eens met 40% toenam. Nu het provinciaal beleid uitging van een beleidsneutrale omzetting van de gebruiksruimte uit de Omzettingsregeling in het luchthavenbesluit en een forse toename van het aantal vliegbewegingen klein verkeer niet realistisch was, oordeelde uw Afdeling dat het bevoegd gezag niet inzichtelijk had gemaakt waarom zij meer waarde had toegekend aan het verruimen van het aantal vliegbewegingen dan aan het belang van de bescherming van de omwonenden. Uw Afdeling overwoog – voor zover hier van belang - concreet in r.o. 7.3 (citaat):<sup>55</sup>

*“De Afdeling stelt vast dat het luchthavenbesluit de gebruiksmogelijkheden van de luchthaven niet beperkt tot de bestaande rechten en in die zin dus niet beleidsneutraal is, maar een ander gebruik van de luchthaven toestaat. Dat provinciale staten niet verwachten dat het kleine luchtverkeer zal toenemen door benutting van de geluidruimte die is berekend voor helikopters en groot luchtverkeer, neemt niet weg dat die toename wel mogelijk is gemaakt. Uit het luchthavenbesluit blijkt niet of provinciale staten een*

<sup>55</sup> AbRS 2 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1438)



*dergelijke toename met het oog op de belangen van omwonenden wenselijk en aanvaardbaar vinden. Op de zitting hebben zij op dit punt volstaan met verwijzing naar de keuze van de wetgever voor geluidgrenswaarden op bepaalde handhavingspunten. Daarmee miskennen zij dat de wetgever de verdere invulling van een luchthavenbesluit aan provinciale staten heeft overgelaten. Het is aan provinciale staten om hierin een passende afweging te maken. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet volgt dat zij bijvoorbeeld handhavingspunten kunnen toevoegen op andere locaties, aparte geluidgrenswaarden kunnen stellen voor klein luchtverkeer, eisen kunnen stellen aan de vluchtuitvoering in combinatie met openingstijden of aantallen vliegbewegingen of een baanverdelingsregeling (Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, blz. 22, 26 en 27). Provinciale staten kunnen daarom het gebruik van de luchthaven verder begrenzen dan zij hebben gedaan, zonder daarmee afbreuk te doen aan de bestaande rechten van de luchthaven. De keuze om dat niet te doen is niet deugdelijk gemotiveerd. (...)”*

Voorts ontleent Vole ook steun voor haar standpunt dat het gebruik van de geluidgrenswaarden voor de verschillende verkeerssegmenten nader had moeten worden beperkt aan de in artikel 6, lid 3 van het Luchthavenbesluit opgenomen beperking van het gebruik van de grenswaarden voor proefvlucht met een middelzwaar vliegtuig in een maximumaantal jaarlijkse vliegbewegingen.

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat ook de overige type vliegbewegingen nader in maximumaantallen vliegbewegingen per gebruiksjaar hadden moeten worden begrensd. Elke extra vliegbeweging is extra hinder. Hieraan doet niet af dat een uitruil van bijv. een vliegbeweging groot verkeer tegen 87 vliegbewegingen klein verkeer mogelijk is binnen de bepaalde geluidgrenswaarden bij de handhavingspunten in het verlengde van de baankoppen.

Het feit dat de minister het aantal vliegbewegingen op het circuit niet per type heeft gekwantificeerd klemmt temeer omdat zijn medewerkers hem naar aanleiding van de in totaal 104 ingediende zienswijzen omtrent het ontwerp-Luchthavenbesluit in de Nota ter beslissing van 17 april 2025 hebben geadviseerd om het aantal vliegbewegingen voor zowel lesvluchten als nachtvluchten te maximeren (**bijlage 8**):

#### **“Aanleiding**

(...)

*De zienswijzeperiode is op 20 maart 2025 afgelopen. Dit heeft geleid tot 104 zienswijzen. (...) Voorgesteld wordt twee aanpassingen door te voeren, vanwege de zienswijzen van omwonenden.*

#### **Geadviseerd besluit**

*Toevoegen van twee bepalingen aan het Luchthavenbesluit van Groningen Airport Eelde:*

(...)

- Een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 45.600 per jaar lesverkeer.<sup>56</sup>

*De motivatie hiervoor ligt enerzijds in de zorgen die in de zienswijzen worden geuit over de effecten van verruiming van de openingstijden. En anderzijds de behoefte aan extra bescherming van de omgeving (tegen het leverkeer).*

(...)

- Een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 45.600 per jaar lesverkeer  
*De luchthaven heeft zelf aangegeven dat het niet de ambitie heeft om lesverkeer de komende jaren te laten groeien. Vanuit de omgeving worden zorgen geuit over de hinder voor het lesverkeer. Binnen de*

<sup>56</sup> Het lesverkeer is de afgelopen jaren flink toegenomen van circa 16.000 bewegingen in 2019-2020 naar iets meer dan 46.000 bewegingen in 2024-2025. Afgelopen jaar is dus net iets meer gevolgen dan het maximum dat voorgesteld wordt om op te nemen in het Luchthavenbesluit.



*kaders van het ontwerp Luchthavenbesluit is het mogelijk om tot uitruil van verkeer te komen. Zo kan het accommoderen van minder groot verkeer leiden tot een flinke toename van het kleine (les)verkeer. En daarmee een toename van de specifiek soort hinder. Juist om de omgeving tegen dit effect te beschermen kan een maximum aantal bewegingen voor het lesverkeer vastgesteld worden (om ervoor te zorgen dat er niet meer lesverkeer komt dan nu voorzien). Dit aantal is conform opgave van de luchthaven zelf.*

(...)

### **Krachtenveld**

*De belangen rond de luchthaven en het Luchthavenbesluit lopen uiteen. De provincies Groningen en Drenthe (als aandeelhouders) en de gebruikers zijn voorstander van de luchthaven en het Luchthavenbesluit. Sommige direct omwonenden en gemeenten zijn kritisch, uiten hun zorgen en zijn soms tegen de luchthaven en het Luchthavenbesluit. Met het opnemen van extra bepalingen in het Luchthavenbesluit laat u zien dat u de belangen en zorgen uit de omgeving serieus neemt. (...)*

Het is niet duidelijk waarom de minister dit advies niet heeft overgenomen. Dit klemt temeer omdat de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.) in haar advies van 23 april 2024 over de aanmeldnotitie voor het Luchthavenbesluit het belang van het kwantificeren van het aantal vliegbewegingen per verkeerssegment al had benadrukt (citaat):

*“Hinder van vliegbewegingen is incidenteel en een piekbelasting. Deze hinder wordt daardoor als hinderlijker ervaren dan een constante geluidbelasting. Het aantal vliegbewegingen is daarom een belangrijke factor bij het bepalen van de geluidhinder. De notitie geeft geen inzicht in de mogelijke toename van vliegbewegingen bij gelijkblijvende (gemiddelde) geluidsbelasting door de inzet van schonere of stillere vliegtuigtypen. Het aantal vliegbewegingen wordt (onder andere) beperkt door de beschikbare geluidruimte. De geluidsberekeningen gaan deels uit van vliegtuigtype Boeing 737 MAX die relatief minder geluid produceert. De berekeningen gaan deels ook uit van de inzet van vliegtuigtype Boeing 737-800 die relatief meer geluid produceert. Er bestaan al meer nieuwe typen (zoals de Airbus A320 neo ‘new engine option’) die minder geluid veroorzaken in dezelfde categorie.*

*De notitie stelt dat de combinatie van vlootmix en het aantal vliegbewegingen bepaalt dat de contouren kleiner worden. De Commissie constateert dat de omzettingsregeling en het voornemen geen maximum stellen aan het aantal vliegbewegingen. Wanneer stillere typen ingezet worden, kan het zijn dat er binnen de beschikbare geluidruimte meer vliegbewegingen mogelijk zijn dan waar nu mee is gerekend* (Onderstrepingen: MB).”

Hieraan voegt Vole tot slot toe dat het opnemen van exclusieve grenswaarden in de vorm van maximumaantal vliegbewegingen per verkeerssegment ook wenselijk is vanuit het oogpunt van de natuurvergunning. Een natuurvergunning wordt verleend voor het aantal aangevraagde vliegbewegingen.<sup>57</sup> Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de bewegingen van klein verkeer, helikopters en grootverkeer, omdat zij elk op een andere wijze gebruik maken van het luchtruim. Ook vanuit dit perspectief bezien is het wenselijk om maximumaantallen vliegbewegingen per verkeerssegment op te nemen in het Luchthavenbesluit.

Kanttekening verdient hierbij dat in de NvT bij herhaling wordt gesteld dat het gebruik waarin het Luchthavenbesluit voorziet past binnen de kaders van de beschikbare natuurvergunning van 7 december 2009.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Zie o.a. AbRS 12 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY5858), r.o. 5

<sup>58</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 48, 80, 81 en 92



Concreet overweegt de minister in paragraaf 8.3 van de NvT over het aspect geluid van het met het Luchthavenbesluit vergunde gebruik in relatie tot de natuurvergunning (citaat):<sup>59</sup>

*“Voor wat betreft het aspect geluid kan geconcludeerd worden dat over het algemeen de geluidbelasting lager wordt, ondanks een lichte verhoging van de geluidbelasting in de nacht. (...) Voor wat betreft het aspect natuur zijn de negatieve effecten door het gebruik van de luchthaven Eelde gelijk of lager ten opzichte van de referentiesituatie. Het gebruik past binnen de kaders van de beschikbare natuurvergunning voor de luchthaven Eelde.”*

Dit is evenwel onjuist. Bij de berekening van de geluidgrenswaarden is ten onrechte geen rekening gehouden met o.a.: 1. een flexibel gebruik van de geluidgrenswaarden (paragraaf 2.3), en 2. het maximaal aantal vliegbewegingen handelsverkeer van 3.823 per gebruiksjaar (zie paragraaf 2.4). Alleen hierdoor neemt het aantal vliegbewegingen per gebruiksjaar al fors toe ten opzichte van de in de natuurvergunning uit 2009 vergunde aantallen vliegbewegingen. Anders dan de minister stelt, past het in het Luchthavenbesluit vergunde gebruik niet binnen de natuurvergunning en zal de luchthaven voor die ontwikkeling een nieuwe natuurvergunning moeten aanvragen. Gelet op de forse uitbreiding van het aantal vliegbewegingen per gebruiksjaar is het de vraag of het Luchthavenbesluit uitvoerbaar is. In ieder geval heeft de minister in zoverre in de NvT onvoldoende gezien of het Luchthavenbesluit uitvoerbaar is en is het besluit ook in zoverre in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 Awb voorbereid.

#### **2.4 Geluidbelasting maatschappelijk verkeer ten onrechte niet betrokken in geluidgrenswaarden**

Hieraan voegt Vole toe dat de minister – voor zover zij begrijpt - de geluidbelasting van de maatschappelijke vluchten in strijd met het bepaalde in artikel 8.44, lid 4 jo artikel 8 Besluit burgerluchthaven ten onrechte niet heeft betrokken bij de bepaalde grenswaarden voor geluid in artikel 4, lid 1 van het Luchthavenbesluit en op de legenda van de kaart in bijlage 1 bij het Luchthavenbesluit, maar slechts in een maximaal aantal vliegbewegingen per gebruiksjaar. Steun voor dit standpunt ontleent Vole - voor zover hier van belang - aan de NvT in paragraaf 8.6.1 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 4 (citaat):<sup>60</sup>

*“Maatschappelijk verkeer bestaat grotendeels uit helikopterverkeer dat zich kenmerkt door het aan- en uitvliegen in verschillende richtingen al naar gelang de locatie waar de inzet gewenst is. Daardoor zijn het routegebruik en daarmee de spreiding van het geluid over de omgeving moeilijk te voorspellen. Het vastleggen van een grenswaarde met een maximale geluidbelasting leidt daardoor tot te veel onzekerheid of de noodzakelijke operationele inzet mogelijk is. Dat is de reden waarom gekozen is voor het vastleggen van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen als exclusieve grenswaarde voor het maatschappelijke verkeer. Het vastleggen hiervan beschermt de omgeving tegen een verdere groei van het maatschappelijk verkeer boven deze grenswaarde.*

(...)

*In artikel 4 is bepaald hoeveel geluid het luchthavenluchtverkeer (startende en landende luchtvaartuigen) maximaal mag produceren. Op grond van het eerste lid geldt dat de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer in een handhavingpunt in beginsel niet hoger mag zijn dan de op de kaart in bijlage 1 aangegeven bijbehorende grenswaarde. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken (ook wel: maatschappelijke verkeer) geldt op grond van het tweede lid echter een grenswaarde in de vorm van een maximaal aantal vliegtuigbewegingen. Die grenswaarde, die op grond*

<sup>59</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 92

<sup>60</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 97 en 117



van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, tweede lid, van de Wetluchtvaart, exclusief is toegewezen voor dergelijke vluchten, houdt in dat het maximaantal vliegtuigbewegingen van 3.823 per gebruiksjaar niet mag worden overschreden (Onderstreping: MB)."

Voorts bevestigt Adecs in zijn rapport van 5 februari 2025 dat de geluidbelasting van het maatschappelijk verkeer niet in de geluidgrenswaarden is betrokken (citaat):<sup>61</sup>

### **"2.3.1 Vlootsamenstelling**

*(...) Bewegingen van maatschappelijk verkeer worden wel meegenomen in de berekening van de geluid- en PR-contouren, maar worden niet meegenomen in de Lden-grenswaarden in de handhavingspunten. (...)"*

Uit het vorenstaande leidt Vole af dat de geluidbelasting van het maatschappelijk verkeer met een maximaantal vliegbewegingen van 3.823 per gebruiksjaar niet is betrokken bij de geluidgrenswaarden in de handhavingspunten. Volgens Vole is dat in strijd met de minimale wettelijke eis om de grenswaarden van de geluidbelasting van het (totale) luchthavenluchtverkeer in de handhavingspunten op 100 meter in het verlengde van de baan te bepalen (art. 8.44, lid 1 en 4 Wlv jo artikel 8 Besluit burgerluchthavens). Het bepaalde in deze artikelen brengt met zich dat voor het berekenen van die geluidgrenswaarden geen verkeerssegment zoals het maatschappelijk verkeer buiten die berekening mag worden gelaten.

Gelet hierop stelt Vole zich op het standpunt dat artikel 4 van het Luchthavenbesluit ook in zoverre niet in stand kan blijven.

## **2.5 Conclusie grenswaarden geluid**

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat:

- de gebruiksruimte van de in de handhavingspunten opgenomen geluidgrenswaarden onvoldoende nader is begrensd door middel van een exclusief maximaantal vliegbewegingen per verkeerssegment te bepalen in de artikelen 5 en 6 van het Luchthavenbesluit, met uitzondering van de proefvluchten op het circuit met een middelzwaar vliegtuig (art. 6, lid 3);
- de geluidbelasting van het maatschappelijk verkeer ten onrechte niet is betrokken bij de bepaalde geluidgrenswaarden in de handhavingspunten in artikel 4, lid 1 Luchthavenbesluit en in de legenda op de kaart in bijlage 1 bij het Luchthavenbesluit

In zoverre is het Luchthavenbesluit in strijd met het gestelde bij en krachtens artikel 8.44, lid 1 Wlv en artikel 8 EVRM vastgesteld. Voorts is het Luchthavenbesluit ook in strijd met artikel 16.43, lid 1 aanhef en onder b Ow jo artikel 11.6, lid 2 Ob en categorie J7 van kolom 3 van bijlage V vastgesteld, omdat het flexibele gebruik van de geluidgrenswaarden niet in de m.e.r.-beoordeling is betrokken. Gelet hierop is het Luchthavenbesluit ook in strijd met artikel 3:2 Awb vastgesteld, omdat niet is beoordeeld of het Luchthavenbesluit vanwege het flexibele gebruik van de geluidgrenswaarden uitvoerbaar is vanwege de effecten op de natuurgebieden.

## **3. Onvoldoende 'noodzakelijke' additionele grenswaarden en regels voor geluidbelasting**

### **3.1 Inleiding**

In het verlengde van het gestelde in hoofdstuk 2 over het ontbreken maximaantallen vliegbewegingen per verkeerssegment ter voorkoming van een flexibel gebruik van de geluidgrenswaarden, voert Vole aan dat er ook

---

<sup>61</sup> 'Berekeningsrapportage voor het geluid en externe veiligheid t.b.v. het luchthavenbesluit luchthaven Eelde' met kenmerk i&w241122rap/sM/rV/kd van 5 februari 2025 opgesteld door Adecs



overigens te weinig andere additionele grenswaarden en regels voor de bescherming tegen de geluidbelasting in het Luchthavenbesluit zijn opgenomen. Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht is de minister bevoegd en onder omstandigheden zelfs verplicht om dergelijke maatregelen in het Luchthavenbesluit op te nemen. De minister onderkent in de NvT ook dat hij die bevoegdheid heeft (citaat):<sup>62</sup>

*“Aanvullend hierop kunnen andere grenswaarden en regels worden gesteld, bijvoorbeeld voor openingstijden of aanvullende handhavingspunten. Maar ook voor een plafond voor het aantal vliegtuigbewegingen gedurende (momenten van) de dag of de nacht of een deel van het jaar (per seizoen), een baanverdelingsregeling, tijdstippen waarop vliegtuigtypen van een bepaalde geluidcategorie wel of niet mogen landen en vertrekken.”*

Niettemin heeft de minister in het Luchthavenbesluit in vergelijking met de Omzettingsregeling feitelijk maar één extra maatregel opgenomen om de omgeving te beschermen tegen de geluidbelasting. Hij heeft – naast de wettelijk voorgeschreven geluidgrenswaarden in de handhavingspunten bij de baankoppen - geluidgrenswaarden vastgesteld in vier aanvullende handhavingspunten.

Vole vindt dat de minister, gelet op de bescherming onder het Aanwijzingsbesluit en gelet op het feit dat op de luchthaven zowel groot luchtverkeer als klein luchtverkeer wordt geacommodeerd, volstrekt onvoldoende. Dit wordt toegelicht.

Voor de volledigheid verdient hierbij opmerking dat artikel 8 Besluit burgerluchthavens verplicht om op twee locaties handhavingspunten met geluidgrenswaarden op te nemen. In onderhavige situatie ontbreekt het tweede wettelijk voorgeschreven handhavingspunt met geluidgrenswaarde op locaties met aaneengesloten woonbebouwing op of nabij de 56 dB(A) Lden-contour, omdat die bebouwing volgens Adecs en de minister ontbreekt (art. 8 aanhef en onder b Besluit burgerluchthavens).

### **3.2 Afweging opleggen slechts één feitelijke additionele maatregel geluidbelasting onzorgvuldig en onevenredig**

#### **3.2.1 Uitgangspunt minister opnemen additionele maatregelen (te) beperkt**

Vole stelt voorop dat uit de NvT blijkt dat de minister slechts één soort additionele maatregel voor de geluidbelasting heeft betrokken bij het Luchthavenbesluit, te weten: vier extra handhavingspunten met geluidgrenswaarden. Zie – voor zover hier van belang - paragraaf 8.6.2.1 in de NvT (citaat):<sup>63</sup>

*“Het bevoegd gezag kijkt voor de luchthavens Eelde, Maastricht en Rotterdam of het wenselijk is om in het Luchthavenbesluit aanvullende handhavingspunten voor de geluidbelasting vast te leggen. Daarvoor heeft het bevoegd gezag een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd. Bij het formuleren van deze uitgangspunten is gebruik gemaakt van inzichten uit de Programmatische Aanpak Meten Vliegtuiggeluid(PAMV)<sup>64</sup>, het rapport Mogelijkheden individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart<sup>65</sup> en meldingenrapportages van de meldpunten bij de diverse luchthavens.*

*Uitgangspunten bepalen aanvullende handhavingspunten*

1. *Aanvullende handhavingspunten liggen binnen de 48 Lden-contour*  
(...)

<sup>62</sup> Staatsblad 2025, 311, NvT p. 99

<sup>63</sup> Staatsblad 2025, 311, NvT p. 99 en 100

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31.936, nr. 1156

<sup>65</sup> Rapport: Mogelijke individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, M+P en To70, kenmerk: M+P.MIW.22.11.1., 13 juni 2023.



2. Aanvullende handhavingspunten liggen in gebieden met aaneengesloten woonbebouwing

(...)

3. Aanvullende handhavingspunten liggen nabij vliegroutes en waar meldingen van hinder worden gemaakt

(...)

4. Maximaal vijf tot tien aanvullende handhavingspunten ter luchthaven

*In opdracht van het bevoegd gezag is er onderzoek uitgevoerd naar de verbetering van de individuele bescherming voor omwonenden van luchthavens<sup>66</sup>. Hieruit blijkt dat de bescherming van omwonenden bij luchthavens van nationale betekenis met het plaatsen van vijf tot tien aanvullende handhavingspunten effectief toeneemt. Hierdoor ontstaat een geografische koppeling tussen woningen in een grotere leefomgeving ende locaties van de handhavingspunten. De omgeving weet dan welke maximale geluidbelasting zij kan verwachten. Uit het onderzoek volgt dat het toevoegen van meer dan vijf tot tien aanvullende handhavingspunten niet direct leidt tot een verdere verbetering van de bescherming van omwonenden. (...) Door de vijf tot tien aanvullende handhavingspunten te combineren met de wettelijke handhavingspunten, komt het aantal effectieve handhavingspunten voor de luchthavens gemiddeld uit op tien tot vijftien handhavingspunten.”*

Hieruit blijkt dat de minister zijn bevoegdheid om aanvullende grenswaarden en regels met het oog op de geluidbelasting in het Luchthavenbesluit op te nemen zonder nadere motivering heeft beperkt tot slechts één maatregel: aanvullende handhavingspunten met geluidgrenswaarden. De minister heeft niet gemotiveerd waarom hij geen andere geluidregels in het Luchthavenbesluit heeft betrokken zoals plafonds voor aantallen vliegtuigbewegingen in de nachtperiode of plafonds voor aantallen vliegbewegingen in een deel van het jaar (per seizoen) of een LMax als grens aan het hoogste geluidniveau van één vliegtuigpassage op een bepaalde locatie (bijv. circuit).

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de afweging, die ten grondslag ligt aan het volstaan met vier aanvullende handhavingspunten met geluidgrenswaarden om de omgeving extra tegen de geluidbelasting te beschermen niet alleen onzorgvuldig is voorbereid, maar ook in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De omgeving is ingevolge het Luchthavenbesluit onvoldoende beschermd tegen de geluidbelasting. Dit wordt toegelicht.

### **3.2.2 Aanwijzingsbesluit maatgevend voor bepalen additionele geluidmaatregelen**

In de ogen van Vole had de minister in de belangenafweging de grenswaarden en regels voor de geluidbelasting uit het door de Omzettingsregeling vervangen Aanwijzingsbesluit luchtvaartterrein Eelde van 15 mei 2001, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 februari 2010<sup>67</sup>, als uitgangspunt moeten nemen. In zoverre is het behoud van een paar geluidregels uit de Omzettingsregeling (openingstijden klein luchtverkeer en maximumaantal vliegbewegingen voor proefvluchten met een middelgroot vliegtuig) een onjuist uitgangspunt voor de beoordeling in paragraaf 8.6.1 in de NvT of extra grenswaarden en geluidregels noodzakelijk zijn.

De Omzettingsregeling kwalificeerde slechts als een overgangsregeling tussen het Aanwijzingsbesluit en het Luchthavenbesluit. Volgens het overgangsrecht in artikel XIII van de Wet RBML<sup>68</sup> zou de Omzettingsregeling niet langer gelden dan tot uiterlijk 1 november 2014. Gelet hierop bevatte de Omzettingsregeling ook minder bepalingen om de omwonenden tegen geluid te beschermen dan in het Aanwijzingsbesluit en mogelijk zijn in het

<sup>66</sup> Rapport: Mogelijke individuele bescherming geluidbelasting luchtvaart, M+P en To70, kenmerk: M+P.MIW.22.11.1., 13 juni 2023.

<sup>67</sup> Staatscourant 2010, 3403

<sup>68</sup> Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens



Luchthavenbesluit. In de Omzettingsregeling was de geluidbelasting van het klein en groot verkeer samengevoegd in slechts twee handhavingspunten met grenswaarden bij de baankoppen.

Tot slot is in dit verband van belang om te benadrukken dat de Omzettingsregeling was uitgesloten van beroep (art. IV Wet RBML); Vole kon hier tegen dus geen beroep instellen om haar belangen (o.a. meer bescherming tegen geluidbelasting) te waarborgen.

In het Aanwijzingsbesluit was de omgeving veel beter tegen de afzonderlijke geluidbelasting van klein en groot verkeer beschermd dan onder de Omzettingsregeling. Hierin waren de volgende grenswaarden en regels voor de geluidbelasting opgenomen:

- twee afzonderlijke geluidscontouren met grenswaarden voor onderscheidenlijk groot luchtverkeer (35 KE-geluidszone) en klein luchtverkeer (47-BKL geluidzone);
- op elke geluidszone waren 44 handhavingspunten (netwerkpunten) voor de grenswaarden bepaald;
- verbod op les- en oefenvluchten op het circuit met vliegtuigen met schroefaandrijving met een maximaal toegelaten totaal massa van 6.000 kg of meer en met straalvliegtuigen (art. 9, lid 2 Aanwijzingsbesluit)<sup>69</sup>
- maximaal 43 proefvluchten op het circuit met luchtvaartuigen met een maximaal toegelaten totaal massa van 6.000 kg of meer en met straalvliegtuigen per gebruiksjaar (art. 9, lid 3 Aanwijzingsbesluit)<sup>70</sup>
- maximaal 92 proefvluchten op het circuit met luchtvaartuigen met een maximaal toegelaten totaal massa van 6.000 kg of meer gebruiksjaar (art. 9, lid 4 Aanwijzingsbesluit)<sup>71</sup>

Hieraan wordt toegevoegd dat voor de berekening van de Bkl-geluidzone voor de geluidbelasting van het klein luchtverkeer ingevolge de voormalige Regeling geluidsbelastingberekening kleine vliegtuigen - naast de thans nog steeds toegepaste nachtstraffactoren voor de avond (3,16) en de nacht (10) - ook nog een weekendweegfactor (5) werd toegepast voor de zaterdagen, zondagen en feestdagen in de zes drukste maanden van het jaar.

De slechts vier in het Luchthavenbesluit opgenomen aanvullende handhavingspunten met grenswaarden om de omwonenden extra te beschermen tegen de geluidbelasting staan in de ogen van Vole in een schril contrast in verhouding met de geluidnormen en geluidregels uit het Aanwijzingsbesluit. Daarin werd voor de bescherming van de omwonenden een onderscheid gemaakt tussen de geluidbelasting van klein en groot luchtverkeer. De vier aanvullende handhavingspunten met geluidgrenswaarden beschermen de omwonenden onvoldoende tegen in ieder geval het klein luchtverkeer. Dit klemt temeer omdat het aantal lesvluchten op het circuit van 16.000 sinds 2019 - 2020 fors is toegenomen tot 45.600 vliegbewegingen per gebruiksjaar (zie bijlage 8).

Volgens Vole had de minister de hiervoor opgesomde regels uit het Aanwijzingsbesluit in zijn afweging moeten betrekken bij het toepassen van zijn bevoegdheid als opgenomen in artikel 8.44, lid 1 Wlv. Onder het oude regime waren de verschillende geluidnormen en geluidregels voor groot en klein luchtverkeer immers noodzakelijk om de omwonenden tegen het geluid van het luchtverkeer te beschermen. In de ogen van Vole is dat onderscheid thans nog steeds noodzakelijk om de omwonenden te beschermen.

### **3.2.4 Extra geluidregels vereist vanwege beperkt aantal handhavingspunten met grenswaarden voor jaargemiddeld geluidsniveau**

Hieraan voegt Vole toe dat de minister bij de afweging voor het opnemen van aanvullende grenswaarden en regels voor geluid ook het volgende verschil in bescherming tussen de oude geluidnormen en de huidige geluidnorm (Lden) moeten betrekken. De Lden-grenswaarden kent voor geconcentreerde seizoensactiviteiten geen (straf)correctie in de hinderbeleving. Evenmin voorziet de Lden-grenswaarden in de begrenzing van piekgeluiden.

<sup>69</sup> Staatscourant 2001, 98

<sup>70</sup> Aanwijzingsbesluit van 15 mei 2001, zoals gewijzigd bij besluit van 26 augustus 2002, nr. DGL/02.421463

<sup>71</sup> Staatscourant 2001, 98



De Lden-geluidnorm beschermt de omwonenden derhalve in ieder geval onvoldoende tegen o.a. piekgeluidniveaus van één vliegtuigpassage en een groter aantal vliegtuigbewegingen handelsverkeer in de zomerperiode.

Het ontbreken van een Lmax grenswaarden voor vluchten van klein en groot vliegverkeer en regels met een plafond voor handelsverkeer in de zomerperiode, klemt temeer, omdat de minister de luchthaven naar aanleiding van het advies van de Commissie m.e.r. van 23 april 2024 over de aanmeldnotitie heeft verzocht om de m.e.r.-beoordelingsnotitie aan te vullen ten aanzien van piekgeluiden en de verdeling van vliegbewegingen in het zomer- en winterseizoen (**bijlage 9**):

***“Gevraagde Aanvullingen mer-beoordelingsnotitie GAE***

*Hieronder volgen de tekortkomingen waarover aanvullingen noodzakelijk zijn om te kunnen komen tot een oordeel. Deze tekortkomingen zijn geformuleerd op basis van het advies van de Commissie.<sup>72</sup>*

**1. De gevolgen van de verruimde openingstijden: Een beschrijving van het vliegverkeer/vliegtuiggeluid gedurende de dag en het jaar.**

*(...)*

- Concentratie van vluchten in de zomer- en winterperiode: De notitie negeert de mogelijke toename van hinder tijdens drukke zomerperiode, waarin verwacht kan worden dat er meer nachtvluchten zullen zijn vanwege vakantieverkeer. Dit wordt niet behandeld in de notitie, hoewel het relevant is omdat passagiersvluchten tijdens deze periodes aanzienlijk kunnen toenemen ten opzichte van de referentiesituatie.*
- Piekgeluiden: Ook de piekgeluidniveaus (Lmax) in de vroege nachtperiode tussen 23.00 en 00.00 uur zijn van belang voor de eventuele verstoring van de nachtrust van omwonenden. De notitie geeft onvoldoende inzicht in de aantallen piekgeluidniveaus en de hoogte daarvan in de woonomgeving van de luchthaven. Ook dient in de notitie de rustperiode te worden beschreven op basis van de tijd tussen de piekmomenten. In de notitie is niet behandeld dat in de zomerperiode waarschijnlijk meer in de nachtperiode gevlogen wordt.”*

In de m.e.r.-beoordelingsnotitie van 18 juli 2024<sup>73</sup> heeft Adecs – voor zover hier van belang - een beschrijving van de piekgeluiden opgenomen (citaat):

*“Binnen de referentiesituatie (Omzettingsregeling) is rekening gehouden met 52 vliegtuigbewegingen met een MD-11 in de nachtperiode. De voorgenomen situatie houdt rekening met 149 vliegtuigbewegingen met handelsverkeer in de nachtperiode. (...) Voor de MD-11 (referentiesituatie) liggen deze certificatiewaarden rond de 97 dB(A) voor starts en 104 dB(A) voor landingen. Het handelsverkeer opgenomen in de voorgenomen situatie heeft substantieel lagere geluidcertificatiewaarden, bijvoorbeeld: B738 (starts: -3 dB(A); landingen: -8 dB(A), A320 (starts: -8 dB(A); landingen: -10 dB(A) en B38M (starts: -9 dB(A); landingen: -10 dB(A). Elke 3 dB(A) komt daarbij overeen met een verdubbeling c.q. halvering van het geluid. Kortom, het aantal bewegingen in de nachtperiode neemt door de openstellingstijden toe, daar staat tegenover dat het piekgeluid van elke vliegtuigbeweging in de nachtperiode wel substantieel afneemt.”*

Hierbij had Adecs in de ogen van Vole de belangrijke wijziging van de Commissie m.e.r. in haar advies van 23 april 2024 over de aanmeldnotitie moeten betrekken. De Commissie m.e.r. stelt, zoals geciteerd in paragraaf 2.3,

<sup>72</sup> <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p38/p3809/a3809bd.pdf>

<sup>73</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024 opgesteld door Adecs, p. 27 e.v.



dat elke vliegbeweging een piekbelasting is en dat daarmee rekening moet worden gehouden als stillere typen worden ingezet. Voorts verdient kanttekening dat er geen dan wel nagenoeg geen vliegbewegingen met een MD-11 in de nachtperiode hebben plaatsgevonden onder de Omzettingsregeling. Het is dus niet realistisch om de MD-11 als referentiesituatie in de vergelijking met de aangevraagde typen handelsverkeer te betrekken.

Voorts heeft AdecS in tabel 5 van de hiervoor genoemde m.e.r.-beoordelingsnotitie de verdeling van vliegbewegingen over het zomer- en winterseizoen beschreven, maar die data zijn ontleend aan gegevens uit kalenderjaar 2022. Hierin is niet kenbaar de uitbreiding van het handelsverkeer (vakantievluchten) in de nachtperiode betrokken. Vole vraagt zich dan ook af of die beschrijving representatief is voor de vliegbewegingen waarin het Luchthavenbesluit voorziet.

Volgens Vole had de minister de informatie in de m.e.r.-beoordelingsnotitie over piekgeluiden en de verdeling van vliegbewegingen van handelsverkeer in het winter- en zomerseizoen in zijn belangenafweging over het opnemen van aanvullende geluidregels over piekgeluiden en de verdeling van vliegbewegingen in het winter- en zomerseizoen moeten betrekken.

### **3.2.5 Kwantificeren maximumaantal nachtvluchten handelsverkeer en maatschappelijk verkeer in nachtperiode**

Tot slot had de minister in de ogen van Vole ook het opnemen van een maximumaantal vliegbewegingen voor zowel handelsverkeer als voor maatschappelijk verkeer in de nachtperiode moeten betrekken bij zijn afweging voor het opnemen van additionele regels voor de geluidbelasting.

Steun voor dit standpunt ontleent Vole aan het feit dat de luchthaven heeft aangegeven te kunnen volstaan met 150 nachtvluchten per gebruiksjaar<sup>74</sup> en dat de medewerkers van de minister hem in de hiervoor genoemde Nota ter beslissing van 17 april 2025 hebben geadviseerd om een plafond op te nemen voor het aantal nachtvluchten voor handelsverkeer (zie bijlage 7):

#### ***“Aanleiding***

*(...)*

*De zienswijzeperiode is op 20 maart 2025 afgelopen. Dit heeft geleid tot 104 zienswijzen. Deze gaan in hoofdzaak over (...) de effecten van de verruimde openingstijden. (...) Voorgesteld wordt twee aanpassingen door te voeren, vanwege de zienswijzen van omwonenden.*

#### ***Geadviseerd besluit***

*Toevoegen van twee bepalingen aan het Luchthavenbesluit van Groningen Airport Eelde:*

- *Een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 150 per jaar in de verruimde openingstijden (23.00 – 00.00 uur en op termijn ook 06.00-06.30 uur);*

*(...)*

*De motivatie hiervoor ligt enerzijds in de zorgen die in de zienswijzen worden geuit over de effecten van verruiming van de openingstijden. (...)*

---

<sup>74</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 50



(...)

- *Een maximum aantal vliegtuigbewegingen van 150 per jaar in de verruimde openingstijden (23.00 – 00.00 uur en op termijn ook 06.00- 06.30 uur)  
De luchthaven heeft zelf aangegeven dat de verruiming betrekking heeft op een beperkt aantal vluchten handelsverkeer (150). Met het ontwerp Luchthavenbesluit is het mogelijk om meer verkeer binnen de verruimde openingstijden te laten vliegen dan de luchthaven veronderstelt. Dit kan negatieve effecten hebben op de (ervaren) hinder rond de luchthaven (Onderstreping: MB).”*

De minister heeft dit advies van zijn medewerkers niet overgenomen. Het is Vole niet bekend waarom niet. Alleen in zoverre is de belangenafweging al onvolledig. Daarnaast roept het ambtelijk advies ook de vraag op of de geluidgrenswaarden in de handhavingspunten bij de baankoppen niet onnodig zijn opgepompt. Hieruit blijkt dat meer nachtelijke vliegbewegingen mogelijk zijn dan de door de luchthaven aangevraagde 150.

Voorts ligt het in de rede dat de minister ook voor het maximaal aantal vluchten in de nachtperiode voor maatschappelijk verkeer had begrensd. Vole baseert dit op het feit dat de openingstijden voor handelsverkeer als bepaald in artikel 5, lid 1 niet gelden voor de maatschappelijke vluchten. In het derde lid van artikel 5 van het Luchthavenbesluit zijn die vluchten – voor zover hier van belang - gedurende het gehele etmaal toegestaan (citaat):

*“3. Het eerste lid is niet van toepassing op het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van starts en landingen met luchtvaartuigen (...) die worden ingezet voor spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken.”*

Dit acht Vole niet alleen bezwaarlijk omdat het maximaal aantal vliegbewegingen van 3.823 voor maatschappelijk verkeer per gebruiksjaar niet is betrokken bij de berekening van de grenswaarden in de handhavingspunten, zoals toegelicht in paragraaf 2.4, maar ook nog eens omdat het volledige quotum in een worst case scenario in de nachtperiode is toegestaan.

### **3.3 Conclusie**

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de omgeving onvoldoende tegen de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer wordt beschermd door de zes in het Luchthavenbesluit opgenomen handhavingspunten met geluidgrenswaarden. De minister heeft hierbij ten onrechte niet de geluidregels uit het Aanwijzingsbesluit betrokken waardoor de omgeving werd beschermd. Evenmin heeft de minister hierbij ten onrechte betrokken het verschil in bescherming van de omgeving tussen de oude en de huidige geluidnormen. In zoverre is het Luchthavenbesluit in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 Awb voorbereid en in strijd met het gestelde bij en krachtens artikel 8.44, lid 1 Wlv en artikel 8 EVRM vastgesteld.

Hierbij ontleent Vole steun aan het advies van de Commissie m.e.r. van 14 november 2017 over de ontwikkeling van de luchthaven (citaat):<sup>75</sup>

#### **“4.6 Gezondheid/hinderbeleving**

---

<sup>75</sup> Advies over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport t.b.v. het Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde met projectnummer 3229 van 14 november 2017 van de Commissie m.e.r.



*(...) Voor General Aviation wijzen de beschikbare gegevens erop dat mensen de belasting door General Aviation hinderlijker vinden dan de belasting door grote burgerluchtvaart.<sup>76</sup> De Commissie adviseert om voor de berekening van de geluidhinder van General Aviation 5 dB(A) bij de berekende geluidbelasting op te tellen alvorens deze te cumuleren met de geluidbelasting van de grote burgerluchtvaart en van de helikopters. Wordt daarvan afgeweken, maak dan inzichtelijk hoe de hinder van dit type vliegverkeer is meegenomen en gekwantificeerd.”*

Nu dit advies van de Commissie m.e.r. niet is gevolgd bij het berekenen van de geluidgrenswaarden in de handhavingpunten, lag het te meer in de reden om aanvullende grenswaarden en geluidregels op te nemen voor het gebruik van het circuit.

#### **4. Geluidbelasting taxiën en proefdraaien (engine run-up) voor de start ten onrechte niet betrokken in grenswaarden en regels geluidbelasting**

##### **4.1 Inleiding**

Vole stelt zich op het standpunt dat het geluid van de activiteiten van taxiën en proefdraaien (engine run-up) van luchtvaartuigen voor het starten ten onrechte niet is betrokken in het Luchthavenbesluit. Zie – voor zover hier van belang - paragraaf 4.1.6 van de bij de aanvraag om het luchthavenbesluit gesloten m.e.r.-beoordeling (citaat):<sup>77</sup>

##### **“4.1.6 Overige geluidsaspecten**

*Deze paragraaf geeft een beknopte beschrijving van overige geluidsaspecten die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn.*

##### *Overige luchthavengebonden geluidsaspecten*

*Geluid van taxiënde vliegtuigen, run-ups en eventueel proefdraaien*

*De berekende geluidsbelasting van de luchtvaart heeft enkel betrekking op al het startende en landende vliegverkeer op de luchthaven. Voor het berekenen van het geluid van taxiënde luchtvaartuigen zijn geen afdoende gefundeerde en gevalideerde modellen voorhanden. Het warmdraaien direct voor de start (runups) is een stationaire activiteit. Dit kan niet in de berekeningen worden meegenomen, omdat deze uitgaan van luchtvaartuigen in beweging. Onderzoek naar taxiën rond Schiphol heeft uitgewezen dat het taxiën in de geluidsbelasting een uiterst marginale rol speelt: op zeer korte afstand van het rijbaanstelsel is sprake van een zeer beperkte toename van de geluidsbelasting; verder weg is de bijdrage van het taxiën aan de geluidsbelasting verwaarloosbaar (ref. 13). (...).”*

Hieruit blijkt dat de geluidbijdrage van en de hinder door taxiën en proefdraaien voor de start niet is onderzocht. De minister bevestigt dit in paragraaf 5.3.8 van de NvT bij het Luchthavenbesluit. Hierin wordt - voor zover hier van belang - vermeld (citaat):<sup>78</sup>

*“In de mer-beoordelingsnotitie zijn de overige geluidaspecten die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn kwalitatief beschreven. Samengevat:*

- *Geluid van taxiënde vliegtuigen, run-ups en eventueel proefdraaien: het geluid van taxiën, run-ups en proefdraaien valt onder de geluidbelasting door luchthavenluchtverkeer. Echter, omdat het geluid als gevolg*

<sup>76</sup> Voor inzichten over de beleving en hinder van General Aviation verwijzen we bijvoorbeeld naar: W Passchier-Vermeer & JEF van Dongen, Relaties tussen geluidsbelasting door vliegverkeer en geluidhinder in de omgeving van Maastricht Aachen Airport, TNO INRO memorandum, 31 juli 2003

<sup>77</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde, p. 26 van 18 juli 2024 opgesteld door Adecs

<sup>78</sup> Staatsblad 2025, 311, NvT p. 73



*van deze operaties in de geluidbelasting verwaarloosbaar is ten opzichte van het geluid van startende en landende vliegverkeer op de luchthaven, worden deze effecten niet meegenomen in de berekeningen van de jaargemiddelde geluidbelasting.<sup>42</sup>*

Hoewel de minister ook zelf geen onderzoek heeft gedaan naar de geluidbijdrage van het taxiën en het proefdraaien voor het starten, plaatst hij in voetnoot 42 wel een kritische kanttekening bij het feit dat de geluidbelasting van de grondactiviteiten taxiën en proefdraaien voor de start niet is betrokken in het akoestisch onderzoek (citaat):

*“42 Het feit dat deze effecten een verwaarloosbare invloed hebben op de geluidbelasting betekent niet dat er door deze operaties lokaal hinder ervaren kan worden.”*

De minister sluit geluidsoverlast door het taxiën en proefdraaien voor het starten dus niet uit. In de ogen van Vole had alleen deze kritische voetnoot in de NvT, gelet op de korte nabijheid van woningen nabij de (taxi)baan, al aanleiding moeten zijn voor de minister om nader onderzoek te laten doen naar de geluidbelasting van het taxiën en het proefdraaien voor het starten.

In de paragraaf hierna wordt eerst uiteengezet dat het geluid van taxiën en proefdraaien voor het starten in juridisch opzicht moet worden beschouwd als een onderdeel van de activiteiten van het landen en opstijgen van het luchthavenluchtverkeer op een luchthaven en dat het derhalve moet worden betrokken bij het vaststellen van een luchthavenbesluit. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 toegelicht dat de geluidbelasting van taxiën en proefdraaien voor de start in onderhavige situatie vanwege de korte nabijheid van woningen bij de (taxi)baan had moeten worden betrokken bij het vaststellen van onderhavig Luchthavenbesluit.

## **4.2 Toetsingskader geluidbelasting taxiën en proefdraaien voor de start**

### **4.2.1 Inleiding**

De minister licht in paragraaf 2.1.3 van de NvT de regels toe voor het berekenen van de omvang van de gebieden waar ruimtelijke beperkingen gelden als gevolg van het geluid van het ‘luchthavenluchtverkeer’. De rekenvoorschriften zijn opgenomen in de Regeling burgerluchthavens (Rbl) en zijn ontleend aan de onder leiding van de European Union Aviation Safety Agent (EASA) ontwikkelde rekenmethoden in Doc29. In paragraaf 2.1.3 van de NvT legt de minister uit - voor zover hier van belang - waarom die rekenmethode niet geschikt is voor het berekenen van geluid van taxiën en proefdraaien voor de start (citaat):<sup>79</sup>

*“Geluidbelasting in Lden*

*De Lden-geluidbelasting, die conform het hierboven genoemde rekenvoorschrift wordt berekend, heeft betrekking op al het luchthaven luchtverkeer op een luchthaven. Daarbij hoort het geluid van landende en startende vliegtuigen (op de start- en landingsbaan en in de lucht), maar ook het geluid op de grond (van bijvoorbeeld het taxiën van en naar de baan). Alhoewel dit laatste lokaal tot hinder kan leiden, is het effect van taxiënde vliegtuigen op de totale berekende jaargemiddelde geluidbelasting verwaarloosbaar. Daarom wordt dit effect niet in kaart gebracht in de bepalingmethode Doc29.”*

Het feit dat met de bepalingmethode Doc29 de geluidbelasting van taxiën en proefdraaien voor de start niet kan worden berekend, doet niets af aan de verplichting voor de minister om in het voorkomende geval grenswaarden

---

<sup>79</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 47



en/of regels voor deze geluidbelasting op te nemen in een luchthavenbesluit op grond van de Wet luchtvaart, indien dat noodzakelijk is met het oog op de geluidbelasting.

#### 4.2.2 Wet luchtvaart en Besluit burgerluchthavens

In een luchthavenbesluit voor een luchthaven van nationale betekenis moeten, zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1, grenswaarden en regels worden opgenomen, indien die 'noodzakelijk' zijn voor de beheersing van de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer in de omgeving van de luchthaven (art. 8.70, lid 2 Wlv jo art. 8.44, lid 1 onder a en lid 4 Wlv en art. 8 Besluit burgerluchthavens).

Onder de activiteiten van het 'luchthavenluchtverkeer' wordt in deze bepalingen, zoals toegelicht in paragraaf 1.4, op grond van de definities van 'luchthavenluchtverkeer' en 'luchthaven' in artikel 1.1 Wlv mede verstaan (citaat):

"(...):

1°. de daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond (Onderstreping: MB),  
(...);"

Bij de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer gaat het dus om het opstijgen en het landen van luchtvaartuigen met in begrip van de daarmee verband houdende bewegingen van luchtvaartuigen op de grond. Dit betekent dat de geluidbelasting van bewegingen van een luchtvaartuig die gerelateerd zijn aan het uitvoeren van een start of landing, zoals het taxiën en proefdraaien voor de start, onder de reikwijdte van een luchthavenbesluit vallen. In een luchthavenbesluit dienen derhalve grenswaarden en regels te worden opgenomen voor de geluidbelasting van taxiën en proefdraaien voor de start indien dat met het oog op de geluidbelasting noodzakelijk is.

Steun voor dit standpunt ontleent Vole aan de vaste rechtspraak hierover van uw Afdeling.<sup>80</sup> Zie de volgende illustratieve rechtsoverweging uit de in de voetnoot genoemde uitspraak van 2 april 2025 (citaat):

*"11.1. De geluidbelasting veroorzaakt door bewegingen van een luchtvaartuig die gerelateerd zijn aan het uitvoeren van een start of een landing, zoals het taxiën en proefdraaien direct voor de start, valt onder de reikwijdte van het luchthavenbesluit (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:134, onder 6.2). Op grond van de Regeling burgerluchthavens wordt het geluid van taxiën en proefdraaien direct voor de start echter buiten beschouwing gelaten bij de berekening van Lden-grenswaarden. Zoals in de uitspraak van 17 januari 2024 is overwogen en ook volgt uit wat hiervoor onder 7.3 is overwogen, mogen in het luchthavenbesluit wel aanvullende, operationele regels worden opgenomen om geluidhinder als gevolg van taxiën en proefdraaien te beperken."*

Tevens ontleent Vole steun voor het standpunt dat in het voorkomende geval grenswaarden en regels voor de geluidbelasting van taxiën en proefdraaien voor de start in een luchthavenbesluit moeten worden opgenomen aan de hiervoor in de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 geciteerde MvT bij artikel 8.44 Wlv<sup>81</sup> en NvT bij artikel 8 Besluit burgerluchthavens<sup>82</sup>. Daarin worden meer en andere voorbeelden genoemd voor het beperken van dit geluid door het opnemen van grenswaarden en regels in een luchthavenbesluit indien dat noodzakelijk is met het oog op de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer.

#### 4.2.3 Regeling burgerluchthavens

<sup>80</sup> AbRS 2 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1438), r.o. 11, AbRS 17 januari 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:134), r.o. 6.2, AbRS 16 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:3000), AbRS 20 januari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:83) en AbRS 2 december 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK5045)

<sup>81</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 452, nr. 3, p. 74 e.v.

<sup>82</sup> Staatsblad 2009, 412, p. 20 t/m 22



De rekenvoorschriften voor het berekenen van de omvang van de gebieden waar ruimtelijke beperkingen gelden als gevolg van het geluid van het 'luchthavenluchtverkeer' zijn opgenomen in artikel 4, lid 1 van het Rbl (citaat):

*“De Lden-contouren, de Lden-grenswaarden in handhavingspunten en de geluidbelasting in handhavingspunten worden berekend en bepaald overeenkomstig het in bijlage 1 van deze regeling opgenomen voorschrift. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking gestelde Indelingslijst luchtvaartuigtypen en Addendum met de voorschriften voor de berekening van de geluidbelasting in Lden.”*

In dit artikellid wordt voor de rekenmethode verwezen naar bijlage 1 bij het Rbl. Op 30 juli 2024 is het Nederlandse Rekenmodel (NRM) vervangen door de Europese rekenmethode Doc 29, editie 4. In hoofdstuk I 'Introductie' is in paragraaf 1 het over de reikwijdte van de rekenmethode – voor zover hier van belang - vermeld dat die geen betrekking heeft op het geluid van taxiën en proefdraaien voor de start (citaat):

*“The guidance is also confined to air noise - the noise from aircraft in flight while departing from and arriving at the aerodrome. It includes the noise of the take-off ground roll and use of reverse thrust after landing. It excludes the noise of taxiing and from all other aircraft and non-aircraft sources within the aerodrome boundaries - which together are referred to as ground-noise. Whilst that might appear to be disregarding a significant part of the problem, it is usually the case that the contribution of ground noise to noise exposures outside the airport boundaries is negligibly small - at least with regard to its effects upon the noise contours. This does not mean that ground noise has no adverse effects upon local communities. But it is the reason why ground noise is usually assessed quite separately from air noise. However, ECAC has not yet developed comparable guidance on the assessment of ground noise (Onderstrepingen: MB).”*

De nieuwe rekenvoorschriften zijn dus niet geschikt voor het berekenen van het geluid van taxiën en proefdraaien. Overigens is dit niet nieuw. Dit is nog nooit anders geweest. Ook bij het NMR benadrukte de wetgever in 2012 in paragraaf 1.3 van bijlage 1 bij het rekenvoorschrift al dat die rekenmethode ongeschikt is voor het berekenen van de geluidbijdrage van taxiën en proefdraaien voor de start (citaat):<sup>83</sup>

*“De Lden-geluidbelasting die conform het onderhavige rekenvoorschrift wordt berekend heeft betrekking op al het startende en landende luchthavenluchtverkeer op een (helikopter)luchthaven. De geluidbelasting als gevolg van taxiën en proefdraaien direct voor de start kan het beste worden aangepakt door operationele maatregelen op te nemen in het luchthavenbesluit voor de betreffende luchthaven. Voor het berekenen van het geluid van taxiënde vliegtuigen zijn namelijk geen afdoende gefundeerde en gevalideerde modellen voorhanden. Het proefdraaien direct voor de start is een stationaire activiteit, die niet in de berekeningen kan worden meegenomen omdat deze uitgaan van vliegtuigen in beweging. Voorts heeft onderzoek naar taxiën rond Schiphol uitgewezen dat het taxiën in de geluidbelasting een uiterst marginale rol speelt: op zeer korte afstand van het rijbaanstelsel is sprake van een zeer beperkte toename van de geluidbelasting; verder weg is de bijdrage van het taxiën aan de geluidbelasting verwaarloosbaar [Ref. 7].<sup>84</sup> Met operationele maatregelen daarentegen kan de hinder die wordt ondervonden van het geluid van taxiën en van proefdraaien direct voor de start zoveel mogelijk worden beperkt. Per luchthaven kan aan de hand van de concrete situatie worden beoordeeld welke maatregelen het meest in aanmerking komen. Deze werkwijze is bovendien in lijn met ECAC Doc. 29 [Ref. 3] (Onderstrepingen: MB).”*

Hieruit blijkt dat ook de oude rekenmethode ongeschikt was voor het berekenen van de geluidbelasting van het taxiën en proefdraaien voor de start. De wetgever rechtvaardigde dit gebrek in de oude rekenmethode NRM op basis van een akoestisch onderzoeksrapport van Peutz uit 2001. De geluidbijdrage van de grondactiviteiten van het

<sup>83</sup> Staatscourant 2012, 12507, p. 6

<sup>84</sup> Geluid vanwege het taxiën van vliegtuigen op de Luchthaven Schiphol', ML-447-1 RA, Adviesbureau Peutz & Associés B.V., juli 2001.



luchthavenluchtverkeer zou verwaarloosbaar zijn volgens Peutz. Dit onderzoek had evenwel uitsluitend betrekking op de situatie op Schiphol. Geluidgevoelige objecten zoals woningen staan op relatief *grote* afstand van Schiphol. Mitsdien is dit onderzoek niet representatief voor situaties waarbij woningen in de korte nabijheid van een luchthaven zijn gesitueerd.

Voor situaties waarbij die geluidbijdrage niet verwaarloosbaar zou zijn, stelt de wetgever in bovenvermeld citaat uit bijlage 1 bij de Regeling dan ook dat 'operationele maatregelen' kunnen worden getroffen op grond van artikel 8.44, lid 1 Wlv en dat dat in lijn is met ECAC Doc. 29. De geluidbijdrage van taxiën en proefdraaien voor de start kan, zoals u overwoog in r.o. 11 van de uitspraak van 2 april 2025 over het luchthavenbesluit voor de luchthaven Teuge, worden berekend met behulp van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai (citaat):<sup>85</sup>

11.2.

(...)

*De STAB stelt dat de bijdrage van taxiën en proefdraaien direct voor de start aan de geluidbelasting buiten een luchthavengebied zich doorgaans beperkt tot de zeer directe omgeving van een luchthaven. Of dat in het geval van luchthaven Teuge ook zo is, heeft de STAB niet kunnen beoordelen omdat daarnaar geen onderzoek is gedaan. De STAB heeft daardoor ook niet kunnen beoordelen of taxiën en proefdraaien tot een ongewenste situatie leidt bij de dichtbij de luchthaven liggende woningen. Volgens de STAB kunnen berekeningen, als die nodig zijn, worden uitgevoerd met toepassing van de "Handleiding meten en rekenen industrielawaai" uit 1999 (Onderstropping: MB)."*

#### **4.2.4 Conclusie: Wlv verplicht geluidbelasting taxiën en proefdraaien voor de start te betrekken bij vaststellen luchthavenbesluit**

Uit het gestelde bij en krachtens de Wet luchtvaart blijkt dat de bijdrage van de geluidbelasting van taxiën en proefdraaien voor de start van het luchthavenluchtverkeer moet worden betrokken in het luchthavenbesluit, indien dit noodzakelijk is met het oog op de geluidbelasting (art. 8.44, lid 1 Wlv).

#### **4.3 Conclusie: geluidbelasting taxiën en proefdraaien voor de start ten onrechte niet betrokken bij Luchthavenbesluit**

Op grond van de concrete situatie in de directe omgeving van de luchthaven stelt Vole zich op het standpunt dat de minister ten onrechte de geluidsbelasting van het taxiën en proefdraaien voor de start niet heeft betrokken bij het Luchthavenbesluit. Op relatief korte afstanden van de (taxi)baan en de baankoppen zijn woningen gesitueerd (**bijlage 10**). De dichtst bijgelegen woning ligt op een afstand van slechts 69 meter uit het hart van de taxibaan. Het betreft de woning aan de Lugtenbergerweg 21 in Eelde. Ook de andere in de bijlage opgenomen woningen liggen op korte afstand van de baankop of de taxibaan. Deze afstanden zijn dusdanig kort dat zelfs zonder onderzoek kan worden gesteld dat de geluidbijdrage van het taxiën en proefdraaien voor de start op de gevels van die woningen niet verwaarloosbaar is. Hieraan wordt toegevoegd dat deze woningen nagenoeg allemaal (ruim) binnen de Beperkingengebieden van de 56 Lden-geluidcontouren liggen zoals weergegeven op de kaart in bijlage 3 bij het Luchthavenbesluit.

Op grond van het vorenstaande stelt Vole op het standpunt dat:

- het geluid van taxiën en proefdraaien voor de start van luchthavenluchtverkeer ten onrechte niet is betrokken bij het vaststellen van het Luchthavenbesluit;

---

<sup>85</sup> AbRS 2 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1438)



- naar alle waarschijnlijkheid ten onrechte geen geluidgrenswaarden en/of operationele maatregelen in het Luchthavenbesluit zijn opgenomen voor het beperken van de geluidsbijdrage van taxiën en proefdraaien voor de start in verband met een aanvaardbaar woon- en leefklimaat; en
- het Luchthavenbesluit in zoverre in ieder geval in strijd met artikel 3:2 Awb onzorgvuldig is voorbereid, in strijd met artikel 3:46 Awb ondeugdelijk is gemotiveerd, en in strijd met het bepaalde in artikel 8.44, lid 1 Wlv en artikel 8 EVRM is vastgesteld; en
- het Luchthavenbesluit in zoverre ook in strijd met artikel 16.43, lid 1 aanhef en onder b Ow jo artikel 11.6, lid 2 Ob en categorie J7 van kolom 3 van bijlage V vastgesteld, omdat de geluidbelasting van het taxiën en het proefdraaien voor de start niet in de m.e.r.-beoordeling is betrokken.

## 5. (Overige) Gebreken regels luchthavenbesluit

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk betwist Vole de volgende artikelen uit het Luchthavenbesluit die volgens haar tekortkomingen bevatten:

- artikel 4 (lid 2) Grenswaarden voor de geluidbelasting van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken
- artikel 6 Proef-, les- en oefenvluchten
- artikel 7 Voorzieningen aan stilstaande vliegtuigen en reductie van APU-gebruik
- artikel 8 Taxiën

Hierna worden de tekortkomingen toegelicht.

### 5.2 Artikel 4 (lid 2) Grenswaarden voor de geluidbelasting van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken

In de eerste plaats is het in artikel 4, lid 2 van het Luchthavenbesluit opgenomen maximaantal jaarlijkse vliegbewegingen voor maatschappelijk vluchten tekstueel onvoldoende duidelijk. Het artikel luidt (citaat):

*“2. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken geldt een grenswaarde van maximaal 3.823 vliegtuigbewegingen per gebruiksjaar.”*

Onduidelijk is of het maximaantal vliegtuigbewegingen van 3.823 voor beide soorten vluchten, dus spoedeisende hulp en politietaken, tezamen geldt of voor elk van beide soorten afzonderlijk, dus totaal 7.646 vluchten. Een letterlijke uitleg van het artikel en het woord ‘of’ betekent volgens Vole dat het maximaantal vliegbewegingen geldt voor elke categorie van het maatschappelijk verkeer. Dit zou een verdubbeling van het aantal vliegbewegingen maatschappelijk verkeer met zich brengen ten opzichte van het aantal dat in de m.e.r.-beoordeling is betrokken. Uit tabel 16 in de m.e.r.-beoordeling blijkt dat Adecs is uitgegaan van in totaal 3.823 vliegtuigbewegingen per jaar voor maatschappelijk verkeer.<sup>86</sup>

Niettemin sluit de artikelsgewijze toelichting in de NvT bij artikel 4, lid 2 een dubbel maximaantal vliegbewegingen van 7.646 volgens Vole niet uit. Die toelichting luidt (citaat):

*“Artikel 4*

---

<sup>86</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024, p. 25



*In artikel 4 is bepaald hoeveel geluid het luchthavenluchtverkeer (startende en landende luchtvaartuigen) maximaal mag produceren. Op grond van het eerste lid geldt dat de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer in een handhavingspunt in beginsel niet hoger mag zijn dan de op de kaart in bijlage 1 aangegeven bijbehorende grenswaarde. Voor vluchten ten behoeve van spoedeisende hulpverlening of de uitoefening van politietaken (ook wel: maatschappelijke verkeer) geldt op grond van het tweede lid echter een grenswaarde in de vorm van een maximumaantal vliegtuigbewegingen. Die grenswaarde, die op grond van artikel 8.70, tweede lid, in samenhang met artikel 8.44, tweede lid, van de Wet luchtvaart, exclusief is toegewezen voor dergelijke vluchten, houdt in dat het maximumaantal vliegtuigbewegingen van 3.823 per gebruiksjaar niet mag worden overschreden.”*

Op grond van de redactie van artikel 4, lid 2 en de onderbouwing van de bedoeling van dit artikel stelt Vole zich op het standpunt dat een dubbele maximumaantal vliegbewegingen is toegestaan. Steun voor dit standpunt ontleent Vole aan de ministeriële regeling ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’. In de Toelichting op Aanwijzing 3.12 wordt over het gebruik van het woord ‘of’ in een algemeen verbindend voorschrift (a.v.v.) gesteld (citaat):

#### **“Toelichting**

*Indien in een opsomming van gevallen ‘of’ wordt gebruikt, is daaronder mede begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen. Zie ook aanwijzing 3.60. Om tot uitdrukking te brengen dat twee of meer genoemde gevallen zich niet gelijktijdig kunnen voordoen kan gebruikgemaakt worden van woorden als ‘hetzij’ of ‘dan wel’.”*

Op grond van het vorenstaande acht Vole artikel 4, lid 2 Luchthavenbesluit in zoverre in strijd met de rechtszekerheid. De redactie van het artikel is door het woord ‘of’ onvoldoende concreet en voorziet in een maximumaantal vliegbewegingen voor maatschappelijk verkeer van 7.646 per gebruiksjaar. Voorts is de m.e.r.-beoordelingsnotitie op dit onderdeel niet volledig en had de minister die in zoverre niet aan het Luchthavenbesluit ten grondslag kunnen leggen. Mitsdien is het Luchthavenbesluit ook in zoverre strijd met het bepaalde in de artikelen 3:2 en 3:9 Awb tot stand gekomen.

### **5.3 Artikel 6 Proef-, les- en oefenvluchten**

#### **5.3.1 Inleiding**

In artikel 6 van het Luchthavenbesluit zijn regels opgenomen voor ‘Proef-, les- en oefenvluchten’. Het komt Vole voor dat het aantal vluchten voor valschermspringen fors wordt uitgebreid ten opzichte van de vervangen Omzettingsregeling. Artikel 6, lid 4 van het Luchthavenbesluit luidt (citaat):

*“4. Het uitvoeren of doen of laten uitvoeren van vluchten met vliegtuigen met het doel valschermspringen te beoefenen is in de periode van 17 september tot en met 14 april alleen toegestaan:*  
*a. op zaterdag tussen 09.00 uur en 20.00 uur;*  
*b. op zondag en officiële feestdagen tussen 10.00 uur en 20.00 uur.”*

Het komt Vole op basis van de systematiek van artikel 6, lid 4 Luchthavenbesluit voor dat het aantal vluchten voor valschermspringen substantieel wordt uitgebreid ten opzichte van de vervangen Omzettingsregeling. In de Omzettingsregeling waren de vluchten voor valschermspringen in artikel 5, lid 5 beperkt tot het vliegseizoen van 15 april tot 16 september (citaat):

*“4. Ten aanzien van het gebruik van de luchthaven gelden in de periode van 15 april tot 16 september de volgende aanvullende voorschriften, waarbij de genoemde tijden plaatselijke tijden betreffen:*



*Het uitvoeren van vluchten met het doel valschermspringen te beoefenen met burgervliegtuigen, is verboden:*

- 1. op maandag tot en met vrijdag;*
- 2. op zaterdag vóór 09.00 uur en na 20.00 uur;*
- 3. op zon- en erkende feestdagen vóór 10.00 uur en na 20.00 uur.”*

Deze beperking van de vluchten voor valschermspringen hield blijkens de artikelsgewijze toelichting op artikel 5 in de Toelichting verband met het beperken van de (geluids)overlast voor de omgeving (citaat):

***“Artikelen 4 en 5***

*(...)*

*In artikel 5 wordt aangegeven dat op bepaalde tijden bepaalde vluchtsoorten zijn verboden. Deze bepalingen zijn opgenomen ter beperking van vermijdbare hinder in de omgeving.”*

Vole begrijpt artikel 6, lid 4 van het Luchthavenbesluit aldus dat vluchten voor valschermspringen thans het gehele gebruiksjaar zijn toegestaan waarbij de tijden alleen buiten het vliegseizoen nader zijn beperkt. Tijdens het vliegseizoen zijn vluchten voor valschermspringen zonder beperkingen toegestaan. Dit is voor Vole onacceptabel. Temeer daar deze uitbreiding ten opzichte van de Omzettingsregeling kennelijk ook niet is beoogd. In de NvT zijn de wijzigingen in het luchthavenbesluit ten opzichte van de Omzettingsregeling concreet opgesomd:<sup>87</sup>

*“Daarbij wordt ook een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige gebruiksvergunning, de Omzettingsregeling luchthaven Eelde (hierna: Omzettingsregeling), gevraagd. Het gaat om:*

- Wijziging (verruiming) van de openingstijden: gevraagd wordt de openingstijden op weekdagen voor commercieel passagiersverkeer te verruimen naar 06.00 uur tot 00.00 uur in plaats van 06.30 uur tot 23.00 uur, en in het weekend en op feestdagen naar 07.30 uur tot 00.00 uur in plaats van 07.30 uur tot 23.00 uur.*
- Wijziging van het baangebruik: gevraagd wordt om baan 01-19 niet meer als start- en landingsbaan op te nemen in het luchthavenbesluit. Deze baan is door de initiatiefnemer al sinds september 2017 buiten gebruik gesteld en is nu in gebruik als taxibaan.”*

Hieruit blijkt dat een uitbreiding van het aantal vluchten voor valschermspringen buiten het vliegseizoen niet is beoogd. Evenmin is die uitbreiding blijkens de aanvraag om het luchthavenbesluit aangevraagd. In de aanvraag voor het luchthavenbesluit zijn de belangrijkste wijzigingen als volgt beschreven (citaat):<sup>88</sup>

*“De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige vergunning (de Omzettingsregeling) zijn: een gewijzigd baangebruik, een aangepaste verwachte verkeersmix en wijziging van de openingstijden. (...)”*

Op grond van het vorenstaande acht Vole artikel 6, lid 4 Luchthavenbesluit in strijd met de aanvraag voor het luchthavenbesluit. Het Luchthavenbesluit is in zoverre onzorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:2 Awb. Hieraan wordt toegevoegd dat deze uitbreiding van het aantal vliegbewegingen voor valschermspringen ook niet is betrokken in de m.e.r.-beoordeling. Dit betekent dat geen toereikende beoordeling heeft plaatsgevonden van de milieueffecten van het valschermspringen. Ook in zoverre is het Luchthavenbesluit in strijd met artikel 3:2 Awb onzorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:46 Awb niet gemotiveerd waarom geen sprake is van

<sup>87</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 42 en 43

<sup>88</sup> Aanvraag luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024, p. 2



onaanvaardbare milieueffecten.

## 5.4 Regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging

### 5.4.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 van het Luchthavenbesluit zijn regels voor de bescherming tegen lokale luchtverontreiniging opgenomen. In de Kamerbrief van 21 december 2023 vermeldt de minister dat uit onderzoek in 2023 is gebleken dat het taxiën en de Auxiliary Power Unit (APU) bijdragen aan de uitstoot van de zogenoemde Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) op een luchthaven en de lokale luchtkwaliteit aantasten.<sup>89</sup>

Een APU is een hulpmotor die zich in het vliegtuig bevindt en die het toestel op de grond van stroom en geconditioneerde lucht voorziet. Een APU is ook nodig om de motoren van het vliegtuig te starten.<sup>90</sup>

Hieraan voegt de minister in de NvT toe dat uit recent onderzoek is gebleken dat de emissies van de APU significant bijdragen aan de lokale luchtverontreiniging (citaat):

*“Uit recente onderzoeken is gebleken dat het gebruik van de APU voor vliegtuigen op opstelplaatsen verantwoordelijk is voor een significant deel van de luchtverontreinigende emissies op en rondom de luchthaven.”*

Gelet op deze significante bijdragen van luchtverontreinigende emissies op en rondom de luchthaven heeft de minister het *noodzakelijk* geacht om die te beperken op grond van het bepaalde in artikel 8.70, lid 2 jo 8.44, lid 3 Wlv. Helaas heeft de minister volstaan met kwalitatieve regels in de artikelen 7 en 8 in plaats van grenswaarden, terwijl voor het beperken van die emissies op Schiphol al sinds 26 november 2002 grenswaarden in het Luchthavenverkeerbesluit zijn opgenomen.<sup>91</sup> Gelet hierop acht Vole de kwalitatieve beperking van de luchtverontreinigende emissies in de artikelen 7 en 8 van het Luchthavenbesluit in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Voorts acht Vole die kwalitatieve regels ook in strijd met de Luchtvaartnota. De Luchtvaartnota verlangt handhaafbare normen voor de luchtverontreiniging. Zie hoofdstuk 8 op p. 92 van de Luchtvaartnota (citaat):

*“Omwonenden van regionale luchthavens willen een gezond en veilig woon- en leefklimaat inde directe omgeving van de luchthaven. Er moeten duidelijke en begrijpelijke normen zijn die het vliegen vanaf de luchthaven reguleren. Zij moeten daadwerkelijk gehandhaafd worden en leiden tot het verminderen van hinder/overlast en luchtverontreiniging. (...)”*

De minister bevestigt het uitgangspunt van handhaafbare normen inzake luchtverontreiniging in de Kamerbrief van 9 oktober 2023 (citaat).<sup>92</sup>

*“Luchtkwaliteit  
De luchtvaartnota 2020-2050 stelt dat wordt toegewerkt naar een verbetering van de leefomgeving, waarbij handhaafbare normen worden geïntroduceerd voor de luchtverontreiniging.”*

Alleen al vanwege de strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en de Luchtvaartnota kunnen de artikelen 7 en 8 uit het Luchthavenbesluit volgens Vole niet in stand blijven. Hierna voert Vole voor elk artikel ook nog andere gebreken aan.

<sup>89</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 936, nr. 1137

<sup>90</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 104, voetnoot 71

<sup>91</sup> Staatsblad 2002, 592

<sup>92</sup> Brief minister IenW 9 oktober 2023 met kenmerk IENW/BSK-2023/267949, p. 1



#### 5.4.2 Artikel 7 Voorzieningen aan stilstaande vliegtuigen en reductie van APU-gebruik

Artikel 7 heeft betrekking op het beperken van emissies door gebruik van een APU. De relevante artikelliden luiden (citaat):

- “1. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat elektriciteitsvoorziening aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer aanwezig en van voldoende kwaliteit is.*
- 2. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de afhandelingsplaatsen uiterlijk 1 januari 2040 beschikken over infrastructuur en voorzieningen van voldoende kwaliteit voor de toevoer van geconditioneerde lucht aan stilstaande vliegtuigen die worden ingezet ten behoeve van handelsverkeer.*
- 3. De exploitant van de luchthaven draagt er zorg voor dat de elektriciteit voor de elektriciteitsvoorziening en voor de toevoer van geconditioneerde lucht uiterlijk 1 januari 2030 afkomstig is van het elektriciteitsnet of ter plaatse wordt opgewekt zonder gebruikmaking van fossiele brandstoffen.*
- 4. Bij de afhandeling van een vliegtuig aan de afhandelingsplaats draagt de gezagvoerder er zorg voor dat er geen gebruik gemaakt wordt van de in het vliegtuig aanwezige APU, voor zover de infrastructuur en voorzieningen voor de elektriciteitsvoorziening en de toevoer van geconditioneerde lucht beschikbaar en operationeel zijn.*
- 5. De gezagvoerder kan afwijken van het vierde lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder om veiligheidsredenen geen doorgang kan vinden.”*

Vole stelt voorop dat het bepaalde in dit artikel in strijd is met de rechtszekerheid. Het artikel is ook niet handhaafbaar. De verplichting om de emissies te beperken, zijn deels gericht op de piloot van een vliegtuig en die mag ook nog afzien van naleving van die verplichting indien hem/haar dat nodig lijkt om veiligheidsredenen. Hetgeen onder veiligheidsredenen wordt verstaan is niet nader bepaald. Alleen in zoverre beschermt artikel 7 de omwonenden al niet dan wel onvoldoende tegen de aantasting van de luchtkwaliteit.

Voorts kan de piloot alleen aan deze verplichting voldoen, indien er op de luchthaven voorzieningen aanwezig zijn voor het aansluiten van het vliegtuig (handelsverkeer) op o.a. de toevoer van geconditioneerde lucht. De voorzieningen zijn nog niet aanwezig op de luchthaven. In het tweede artikellid is bepaald dat die voorzieningen ook niet eerder dan 1 januari 2040 behoeven te worden aangelegd. Mitsdien kwalificeert artikel 7 niet als een noodzakelijke beperking van luchtverontreinigende emissies, maar als een ‘vrijbrief’ voor de luchthaven om tot en met 1 januari 2040 in zoverre geen emissiebeperkende maatregelen te hoeven realiseren.

Deze ‘vrijbrief’ staat haaks op de praktische maatregelen voor het beperken van de emissies die volgens de Kamerbrief van de minister van 30 maart 2023 in een luchthavenbesluit verplicht kunnen worden gesteld op grond van het Akkoord Duurzame Luchtvaart (**bijlage 11**).<sup>93</sup> Het betreft concreet het aanleggen van voorzieningen voor het aansluiten van vliegtuigen op elektriciteit en externe airco’s.

#### 5.4.3 Artikel 8 Taxiën

Artikel 8 heeft betrekking op het beperken van het gebruik van het aantal motoren van een vliegtuig tijdens het taxiën. Artikel 8 luidt (citaat):

- “1. De gezagvoerder draagt er zorg voor dat het vliegtuig met gebruikmaking van het minimale noodzakelijke aantal motoren van, naar en over de start- en landingsbaan taxiëet.*
- 2. De gezagvoerder kan afwijken van het eerste lid indien naleving van dat lid naar het oordeel van de gezagvoerder onveilig is of aan de normale operatie van het vliegtuig in de weg staat.”*

---

<sup>93</sup> Kamerstukken 2022/23, 31 936, nr. 1051



In de NvT wordt de noodzaak van het beperken van de luchtverontreinigende emissies benadrukt (citaat):<sup>94</sup>

*“Het taxiën op het minimaal noodzakelijk aantal motoren zorgt voor efficiënter motorverbruik bij de nog draaiende motoren, wat tot minder luchtverontreinigende emissies leidt. Met het minimale aantal wordt bedoeld het minimaal aantal dat op basis van alle factoren zoals weeromstandigheden en fabrieksvoorschriften nodig is om vliegtuigen te laten taxiën.*

*Uit onderzoek blijkt dat tijdens de taxifase een groot deel van deze emissies plaatsvinden. Met het opnemen van een regel in het Luchthavenbesluit wil het bevoegd gezag ervoor zorgen dat deze emissies worden verminderd. Deze regel richt zich tot de gezagvoerder, die verantwoordelijk is voor het naleven hiervan. Het is de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij om, bij navraag door de ILT, de benodigde informatie aan te leveren.*

*Taxiën gebeurt met het minimaal noodzakelijk aantal motoren. Met het minimale aantal wordt bedoeld het minimaal aantal dat op basis van alle factoren zoals weeromstandigheden en fabrieksvoorschriften nodig is om vliegtuigen te laten taxiën. Dat wil zeggen ten minste één motor minder en waar mogelijk meer dan één motor minder. Dit zorgt voor efficiënter motorverbruik bij de nog draaiende motoren, wat tot minder luchtverontreinigende emissies leidt.*

*Het taxiën op het minimale aantal motoren is alleen vereist zolang dit veiligheidshalve toegestaan is en het operationeel mogelijk is. Het oordeel hierover ligt bij de gezagvoerder. Niet alle vliegtuigen kunnen of mogen op het minimale aantal motoren taxiën. Dit kan bijvoorbeeld door de vliegtuigbouwer worden afgeraden. Ook mogen vliegtuigen niet met koude motoren starten. Motoren moeten voor vertrek tussen de 3 en 6 minuten warmdraaien en hebben een afkoeltijd. Meestal wordt daar (een deel van) de taxitijd voor gebruikt. Als de taxitijd tussen vliegtuigopstel plaats en start- en landingsbaan korter is dan de tijdsduur die motoren moeten warmdraaien of afkoelen, dan is het taxiën op minder motoren niet haalbaar. In de hiervoor genoemde beleidsregel kan worden beschreven door de ILT hoe de ILT omgaat met uitzonderingen op de verplichting.”*

Ook deze regel is volgens Vole in strijd is met de rechtszekerheid en niet handhaafbaar. Het artikel is volledig gericht op de piloot en die mag naar eigen inzicht van de verplichting afwijken. Het beschermt de omwonenden niet tegen de aantasting van de lokale luchtkwaliteit. Bovendien voldoet ook deze verplichting niet aan de praktische maatregelen voor het beperken van de emissies die in de hiervoor genoemde Kamerbrief van 30 maart 2023 zijn opgenomen. Daarin is als praktische maatregel opgenomen: het beperken van het gebruik van het aantal motoren van vliegtuigen met drie of vier motoren tot één motor.

#### **5.4.4 Conclusie regels met het oog op de lokale luchtverontreiniging**

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de artikelen 7 en 8 van het Luchthavenbesluit in strijd zijn met het bepaalde in artikel 8.44, lid 3, de rechtszekerheid en artikel 8 EVRM. Voorts zijn die artikelen ook in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de Luchtvaartnota omdat daarin geen grenswaarden zijn opgenomen.

Hieraan wordt toegevoegd dat in paragraaf 2.2 van het Luchthavenbesluit voorts ten onrechte regels voor lood ontbreken.

## **6. Regeling militair luchthavenverkeer op overige burgerluchthavens van nationale betekenis**

---

<sup>94</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 105 en 106



## 6.1 Inleiding

De minister heeft op 31 oktober 2025 de Regeling militair luchthavenverkeer op overige burgerluchthavens van nationale betekenis (hierna: **Regeling**) exclusief voor de luchthaven Eelde vastgesteld. Hierin heeft de minister bepaald dat de luchthaven militaire luchtverkeer op de luchthaven moet toestaan. Dit is gebaseerd op het bepaalde in de artikelen 8.72, lid 1 jo 8.24, lid 3 Wlv. De Regeling is tegelijk met het Luchthavenbesluit van kracht geworden.<sup>95</sup> Zie artikel 5 van de Regeling (citaat):

### ***“Artikel 5 (Inwerkingtreding)***

*Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop het Luchthavenbesluit Eelde in werking treedt.”*

Hoewel de ministeriële Regeling formeel kwalificeert als een a.v.v. en beroep daartegen ingevolge artikel 8:3 Awb niet mogelijk is, heeft Vole hiertegen zekerheidshalve toch beroep ingesteld. Het komt Vole voor dat de Regeling materieel kwalificeert - voor zover het al geen beschikking is in de zin van artikel 1:3, lid 2 Awb – als een concreterend besluit van algemene strekking (CBAS) en dat er derhalve beroep tegen open staat.

De Regeling is volgens Vole een CBAS, omdat het geen zelfstandige normstelling bevat, maar slechts de toepasselijk verklaring van het dulden van het luchthavenluchtverkeer ten behoeve militaire luchtvaart op de luchthaven Eelde op grond van artikel 8.72, lid 1 jo artikel 8.24a, lid 3 Wlv. De Regeling is concreterend naar zowel plaats (adres luchthaven: Machlaan 14a in Eelde) als object (luchthaven). De Regeling heeft op geen andere plaats of object betrekking. Mitsdien is de Regeling volgens Vole in ieder geval een voor beroep vatbare CBAS.

De reden dat Vole beroep heeft ingesteld tegen de Regeling is gelegen in het voorziet in een onbeperkt medegebruik van de luchthaven voor militair luchtverkeer. Het gevolg hiervan is dat de omwonenden niet worden beschermd tegen de geluidbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen van het militair luchtverkeer op de luchthaven, hetgeen hun woon- en leefklimaat onaanvaardbaar aantast. Dit wordt toegelicht.

## 6.2 Regeling onvoldoende bepaald en in strijd met de rechtszekerheid

### 6.2.1 Toetsingskader

De minister is bevoegd om op grond van artikel 8.24a, lid 3 Wlv aan de exploitant van de luchthaven de plicht op te leggen, dat die mede voor militair vliegverkeer moet worden gebruikt. Artikel 8.24a, lid 3 Wlv luidt (citaat):

*“3. De exploitant is verplicht om in door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met Onze Minister van Defensie aangewezen gevallen met inachtneming van de bij of krachtens deze wet of de Luchtvaartwet gestelde bepalingen, luchthavenluchtverkeer ten behoeve van de militaire luchtvaart op de luchthaven toe te laten.”*

Het is Vole onduidelijk wat in dit artikellid wordt verstaan onder de woorden ‘met inachtneming van de bij of krachtens deze wet of de Luchtvaartwet gestelde bepalingen’. In de artikelsgewijze toelichting in de MvT wordt het volgende over deze bepaling uiteengezet (citaat):<sup>96</sup>

*“Deze in vergelijking met artikel 32 van de Luchtvaartwet nieuwe bepaling regelt de toelating van militair luchtverkeer tot Schiphol. Militair luchtverkeer is al het luchtverkeer dat plaatsvindt met toestellen die zijn*

<sup>95</sup> Staatscourant 2025, nr. 37349

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 603, nr. 3, p. 67



voorzien van een militaire registratie. Daarbij kan het gaan om vliegtuigen die naar hun aard bestemd zijn voor militair gebruik, maar ook om vliegtuigen die geschikt zijn voor gebruik in de burgerluchtvaart. Zo plegen toestellen die in gebruik zijn als regeringsvliegtuig vrijwel steeds een militaire registratie te dragen. Het is gewenst geen twijfel te laten bestaan over de vraag in welke gevallen de militaire luchtvaart van Schiphol gebruik kan maken (Onderstreping: MB). Op basis van de nieuwe bepaling zullen de daarvoor in aanmerking komende soorten van gevallen door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van Defensie worden aangewezen. Ook aanwijzing van incidentele gevallen is mogelijk.”

Ook met inachtneming van deze toelichting blijft het voor Vole onduidelijk wat wordt bedoeld met de zinsnede ‘met inachtneming van de bij of krachtens deze wet of de Luchtvaartwet gestelde bepalingen’ in artikel 8.24a, lid 3 Wlv. Wordt bedoeld dat in de Regeling dezelfde bepalingen moeten worden opgenomen die op grond van het gestelde bij en krachtens artikel 8.44 Wlv in een luchthavenbesluit moeten worden opgenomen of dat in het Luchthavenbesluit aanvullende regels voor militair vliegverkeer moeten worden gesteld of dat in een afzonderlijke ministeriële regeling een koppeling met het bepaalde in een vastgesteld luchthavenbesluit moet worden opgenomen?

Hetgeen in ieder geval duidelijk uit de MvT blijkt, is dat de minister regels moet vaststellen onder welke voorwaarden de militaire luchtvaart moet worden toegelaten op de luchthaven Eelde. Aan deze verplichting voldoet de Regeling niet.

#### **6.2.2 Ontbreken grenswaarden en regels geluidbelasting en uitstoot schadelijke stoffen militair luchtverkeer**

Er is in de Regeling maar één materiele bepaling over het dulden van militaire luchtvaartuigen op de luchthaven opgenomen. Die bepaling luidt (citaat):

##### **“Artikel 2. (Luchthaven Eelde)**

1. Als gevallen waarin de exploitant van de luchthaven Eelde verplicht is luchthavenluchtverkeer met militaire luchtvaartuigen toe te laten op de luchthaven Eelde, worden aangewezen:
  - a. regeringsvluchten;
  - b. humanitair noodzakelijke vluchten;
  - c. operationeel noodzakelijke vluchten;
  - d. vluchten in bondgenootschappelijk verband;
  - e. vluchten uit hoofde van een algemeen maatschappelijk belang.
- 2 Het eerste lid is niet van toepassing op:
  - a. militaire les- en oefenvluchten met straalvliegtuigen;
  - b. militaire les- en oefenvluchten met vliegtuigen met een maximaal toegelaten startmassa van meer dan 6.000 kg;
  - c. vluchten met militaire jachtvliegtuigen.”

Vole signaleert dat in deze enige materiële bepaling in de Regeling geen normering voor de geluidbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen van de militaire luchtvaartuigen is opgenomen. Evenmin bevat het openingstijden van de luchthaven voor het militair medegebruik. In de Toelichting bij de Regeling wordt vermeld dat die normering is opgenomen in het ‘Luchthavenbesluit Eelde’ (citaat):<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Staatscourant 2025, nr. 37349, p. 3



### *“2.3 Militair luchthavenluchtverkeer op luchthaven Eelde*

*Op de luchthaven Eelde vindt al geruime tijd militair medegebruik plaats. Op basis van artikel 2 van de Regeling blijft dit toegestaan. Het militair medegebruik dient plaats te vinden binnen de algemene bepalingen en regels ten aanzien van het luchthavenverkeer zoals genoemd in hoofdstuk 2 van het Luchthavenbesluit Eelde. Dit betekent dat militair medegebruik binnen de openingstijden van de luchthaven dient plaats te vinden. Het militair medegebruik dat op luchthaven Eelde plaatsvindt, telt in het kader van de handhaving mee bij de berekening van de grenswaarden, zoals die in het Luchthavenbesluit Eelde zijn vastgelegd.*

Uit het vorenstaande blijkt dat alleen in de Toelichting bij de Regeling wordt vermeld dat voor de normering van de geluidbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen van het militair medegebruik een koppeling is beoogd met die normen voor het burgerluchtverkeer uit hoofdstuk 2 van het Luchthavenbesluit van 27 oktober 2025. Evenwel is die koppeling juridisch niet gewaarborgd in de Regeling. Noch in artikel 2 noch in de andere (inhoudsloze) artikelen van de Regeling wordt voorzien in die koppeling.

De Regeling verwijst dus niet naar het Luchthavenbesluit. Evenmin verwijst het Luchthavenbesluit voor het militair medegebruik overigens naar de Regeling. In het Luchthavenbesluit is niets geregeld voor het door de minister aan de exploitant van de luchthaven opgelegde militaire medegebruik. In de in hoofdstuk 2 van het Luchthavenbesluit opgenomen normen voor de grenswaarden en regels voor de geluidbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen komt het woord ‘militair’ niet voor. Hierin zijn dus geen normen voor de militaire luchtvaart gesteld. De minister bevestigt dit ook in paragraaf 7.3 in de NvT. Het militair medegebruik moet volgens de minister blijken de NvT wel plaatsvinden binnen de in het Luchthavenbesluit opgenomen grenswaarden en regels voor de geluidbelasting (citaat):<sup>98</sup>

#### *“7.3 Militair medegebruik*

*(...)*

*(...) Het militair medegebruik moet plaatsvinden binnen de vastgestelde geluidruimte in het Luchthavenbesluit voor luchthaven Eelde.”*

Uit het vorenstaande blijkt dat de Regeling – anders dan de minister beoogt - voorziet in een onbeperkt militair medegebruik van de luchthaven. Er gelden geen grenswaarden en regels voor de geluidbelasting en de uitstoot van schadelijke stoffen van het militair luchtverkeer. Voorts gelden er geen openingstijden. Er kan dus ook onbeperkt in de nachtperiode gebruik worden gemaakt van de luchthaven voor militair medegebruik. De omwonenden worden op geen enkele wijze beschermd tegen het militair medegebruik van de luchthaven. Dit is in strijd met zowel artikel 8.44, leden 1, 3 en 4 Wlv als de rechtszekerheid en artikel 8 EVRM.

### **6.2.3 Ontbreken m.e.r.-beoordeling militair luchtverkeer**

Aan het vorenstaande wordt toegevoegd dat er ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden van de milieueffecten van het onbeperkte militair luchtverkeer op de luchthaven waarin de Regeling voorziet. De Regeling voorziet in een forse uitbreiding van het aantal militaire vliegbewegingen per gebruiksjaar. In artikel 6, lid 1 van de Omzettingsregeling waren de militaire vluchten beperkt tot 400 per gebruiksjaar.

---

<sup>98</sup> Staatsblad 2025, 311, p. 91



Evenmin zijn die milieueffecten, gelet op de door de minister beoogde koppeling met het Luchthavenbesluit, beoordeeld in de m.e.r.-beoordelingsnotitie van Adecs die aan het Luchthavenbesluit ten grondslag ligt.<sup>99</sup> Dit terwijl de minister in de Toelichting bij de Regeling onderkent dat de milieueffecten van het militair vliegverkeer moeten worden beoordeeld (citaat):<sup>100</sup>

#### *“4.1 Operationele impact en regelgeving*

*Het militair medegebruik wordt door middel van een equivalent luchtvaartuig en bijbehorende opslag meegenomen bij de berekening van de grenswaarden voor de maximale geluidsbelasting zoals deze zijn vastgesteld in de luchthavenbesluiten. Er is hierbij sprake van een geluidsruimte voor het totale verkeer wat zowel het civiele verkeer als militaire medegebruik omvat (Onderstropping: MB).”*

De minister bevestigt in de Toelichting bij de Regeling in zoverre ook dat er geen onderzoek naar de milieueffecten van de uitbreiding van het voorziene onbeperkte militaire luchtverkeer heeft plaatsgevonden (citaat):<sup>101</sup>

*“Anders dan in de Omzettingsregeling luchthaven Eelde is in de Regeling geen maximumaantal vliegtuigbewegingen opgenomen voor het militaire medegebruik. Uit schattingen van het Ministerie van Defensie zal het militair medegebruik van luchthaven Eelde circa 790 vliegtuigbewegingen per jaar gaan betreffen. De actualisatie van de behoefte voor militair medegebruik vindt haar oorsprong in de veranderde veiligheidssituatie. (...)*

*(...)*

*Omdat er geen maximum aantal bewegingen is opgenomen in deze Regeling, is het van belang om het militair medegebruik op de luchthaven Eelde te monitoren. Wanneer uit deze monitoring blijkt dat er in een jaar 790 bewegingen zijn gerealiseerd, zullen gesprekken plaatsvinden tussen de luchthaven Eelde, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van IenW. Het doel van deze gesprekken is om een beeld te krijgen van de toekomstige behoefte van het Ministerie van Defensie zodat kan worden gezien of extra sturing op het militair medegebruik noodzakelijk is.*

*(...) Daarnaast is in het Luchthavenbesluit Eelde een evaluatiebepaling opgenomen. Op basis van een evaluatie kan eventueel ook worden gezien of aanvullende maatregelen rond het militair medegebruik noodzakelijk zijn.”*

Op grond van vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de milieueffecten van de onbeperkte uitbreiding van het medegebruik van de luchthaven voor militair luchtverkeer in strijd met artikel 16.43, lid 1 onder b Omgevingswet (Ow) en artikel 11.6, lid 2 Omgevingsbesluit (Ob) en J7 van bijlage V niet zijn beoordeeld. Ook gelet hierop kan de Regeling niet in stand blijven.

#### **6.2.4 Regeling niet uitvoerbaar vanwege ontbreken natuurvergunning**

Tot slot stipt Vole in de verband aan dat er (nog) geen natuurvergunning is aangevraagd voor de onbeperkte uitbreiding van het medegebruik van de luchthaven voor militair luchtverkeer. Dit gebruik pas niet binnen de op 7 december 2009 verleende natuurvergunning. Gelet op de forse uitbreiding van het aantal vliegbewegingen per gebruiksjaar is het de vraag of de Regeling uitvoerbaar is. Uit de Toelichting bij de Regeling blijkt dat de minister de

<sup>99</sup> m.e.r.-beoordeling t.b.v. Luchthavenbesluit Groningen Airport Eelde van 18 juli 2024

<sup>100</sup> Staatscourant 2025, nr. 37349, p. 5

<sup>101</sup> Staatscourant 2025, nr. 37349, p. 4



effecten van het vergunde medegebruik op de omliggende natuurgebieden niet bij het vaststellen van de Regeling heeft betrokken. In zoverre is de Regeling onzorgvuldig voorbereid en in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 Awb.

### **6.3 Conclusie Regeling**

Op grond van het vorenstaande stelt Vole zich op het standpunt dat de Regeling in strijd met het gestelde bij en krachtens de artikelen 8.24a, lid 3 en 8.44, leden 1, 3 en 4 Wlv, de rechtszekerheid en artikel 8 EVRM is vastgesteld. Voorts is de Regeling ook in strijd met artikel 16.43, lid 1 aanhef en onder b Ow jo artikel 11.6, lid 2 Ob en categorie J7 van kolom 3 van bijlage V vastgesteld, omdat er geen m.e.r.-beoordeling is gemaakt van de milieueffecten van de onbeperkte uitbreiding van het militair medegebruik op de luchthaven. In zoverre is de Regeling ook in strijd met artikel 3:2 Awb, omdat niet is beoordeeld of de Regeling uitvoerbaar is vanwege de effecten op de natuurgebieden.

### **7. Verzoek**

Op grond van het vorenstaande verzoek ik uw Afdeling namens Vole om haar beroep gegrond te verklaren, en zowel het Luchthavenbesluit als de Regeling te vernietigen. Voorts verzoek ik uw Afdeling om de minister te veroordelen in het vergoeden van de proceskosten, die Vole voor het instellen van beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, en de minister te gelasten de voor de behandeling van het beroep betaalde griffierechten te vergoeden.

Hoogachtend,

M. Bekooy